

О. І. ХАРИТОНОВА

**АДМІНІСТРАТИВНО-
ПРАВОВІ
ВІДНОСИНИ**

(проблеми теорії)

МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ

Одеська національна юридична академія

код екземпляра

235256



О. І. ХАРИТОНОВА

АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВІ ВІДНОСИНИ (проблеми теорії)

Одеса
«Юридична література»
2004

ББК 67.401
Х 207
УДК 342.92

У монографії розглядаються основні проблеми теорії адміністративно-правових відносин на сучасному етапі державотворення в Україні. Значну увагу приділено розгляду категорії адміністративно-правових відносин як різнорівневої юридичної категорії. Проаналізована сутність адміністративно-правових відносин у контексті загальної теорії права, теорії адміністративного права як права публічного, проблем застосування адміністративно-правових норм на рівні конкретних відносин. Розглянуті умови та підстави виникнення правовідносин на кожному із зазначених рівнів.

Призначена для науковців, викладачів, аспірантів та студентів вищих навчальних закладів юридичного профілю. Може являти інтерес для всіх, хто цікавиться проблемами теорії адміністративного права.

Рецензенти:

М. В. Цвік, доктор юридичних наук, професор,
заслужений діяч науки і техніки України,
академік Академії правових наук України;

А. С. Васильєв, доктор юридичних наук, професор,
академік Академії правових наук України

Рекомендовано до друку вченою радою
Одеської національної юридичної академії
Протокол № 6 від 5 квітня 2004 р.

X 1203030000-048
8104-2004

Без оплати

Національна юридична академія
України імені Ярослава Мудрого
Бібліотека

ISBN 966-8104-62-5

№ п. №

120709

© О. І. Харитонова, 2004

ВСТУП

Однією зі сфер реформування на сучасному етапі в Україні є система державного управління. Для України після набуття незалежності постала нагальна проблема трансформації адміністративної системи, успадкованої з радянських часів, у якісно нову систему, що ґрунтується на принципах правової, соціально орієнтованої демократичної держави. Багато складових елементів механізму державного управління в Україні характеризуються сьогодні як такі, що гальмують суспільний розвиток, організуючий вплив яких на суспільні процеси не задовольняє потреби динамічного розвитку громадянського суспільства.

Невеликими перетвореннями у цій сфері відбутися не можна, адже йдеться про радикальну зміну ідеології державної діяльності з визнанням пріоритетності прав людини і громадянина. Головним завданням адміністративної реформи і реформи адміністративного права є сьогодні зміна призначення всієї сфери публічного права як такої, що має захищати права людини і громадянина, і порушення такого захисту повинне тягти відповідальність держави. Відтак у системному реформуванні українського суспільства права людини мають стати головною метою, яка покликана принципово змінити історичну парадигму стосунків між державою і людиною¹.

Адміністративна реформа, яка покликана здійснити перехід від тоталітарного, заідеологізованого механізму управління до демократичного, без відповідного науково-теоретичного

¹ *Адміністративна реформа для людини (науково-практичний нарис) / І. Б. Коліушко, В. Б. Авер'янов, В. П. Тимошук, Р. О. Куйбіда, І. П. Голосніченко. — К.: Факт, 2001. — С. 6.*

обґрунтування приречена на навдачу. Оскільки адміністративне право є основною галуззю українського права, втіленням права публічного на національному рівні, що несе головне навантаження публічно-правового регулювання зазначеної діяльності, воно водночас виступає основним засобом юридичного супроводження процесу самої адміністративної реформи. Разом із тим, сучасне адміністративне право України саме потребує реформування, зміни його теоретичного підґрунтя, формування нової доктрини, яка відповідала б вимогам становлення і розвитку демократичної правової держави. Таким чином, на противагу колишній доктринальній традиції, сучасне адміністративне право має стати правом забезпечення і захисту прав людини і громадянина. Тому виникає нагальна необхідність теоретичного опрацювання окремих проблем адміністративного права, створення сучасної теорії адміністративного права, уточнення його системи і структури.

Мабуть, у будь-якій галузі юридичної науки немає більш принципового і гостродискусійного питання, ніж питання про сутність і особливості правових відносин. Це пояснюється тим, що проблема правових відносин взагалі є кардинальною для правової теорії, і, крім того, дає уявлення про предмет відповідної галузі. Саме у правових відносинах найбільш яскраве відображення знаходять специфічні особливості механізму правового впливу на суспільні відносини.

Тож природним є те, що на всіх етапах розвитку юридичної науки цим питанням приділялася значна увага як у контексті дослідження загальних проблем визначення поняття та встановлення сутності права, як суспільного феномена, так і в тих наукових розвідках, спеціальним предметом яких були власне правовідносини як правова категорія, співвідношення останніх з іншими видами суспільних відносин, структура, підстави виникнення та механізм їх функціонування.

Звернення до теоретичних проблем однієї з найважливіших категорій адміністративного права — адміністративно-правових відносин — їх аналіз із радикально нових позицій, має прискорити адаптацію вітчизняного адміністративного права до найкращих його моделей, що склалися у світі.

Необхідним тому є врахування досвіду формування і розвитку адміністративного права у розвинутих європейських країнах.

Так сучасний розвиток науки адміністративного права ґрунтується на ідеї про те, що держава і суспільство не лише взаємодіють між собою, але й обслуговують одне одного. Тому вдосконалення адміністративного права відбувається шляхом надання йому дедалі більш чітких організаційно-правових форм і поліпшення адміністративних процедур. Іншою важливою тенденцією, котра набула останнім часом відчутного поширення, є поступове витіснення вчення про особливе владне відношення з адміністративного права і заміна його врегульованим правовими нормами відношенням між суб'єктами, спрямованим на забезпечення правопорядку, безпеки суспільства і добробуту громадян¹.

Необхідність дослідження і всебічного аналізу сутності адміністративно-правових відносин зумовлена також появою нових категорій в адміністративному праві, таких як адміністративний договір, управлінські послуги тощо, які привносять у правове поле публічного права приватно-правові елементи.

Формування нових економічних умов не спричиняє звуження сфери регулювання управлінських відносин адміністративними методами, змінюються правові засоби і методи впливу публічної влади на економічну сферу і зв'язки господарюючих суб'єктів. За цих умов адміністративне право, як і право цивільне, має забезпечувати економічну свободу фізичних та юридичних осіб у ринкових відносинах, захищати їхню власність. Отже, змінюється природа впливу держави на цю сферу суспільних відносин, що також знаходить прояв у зміні сутності адміністративно-правових відносин.

Попри наявність досліджень у цій сфері, вони стосувалися лише радянських адміністративно-правових відносин, природа яких не відповідає сучасному стану речей у цій сфері.

Що стосується обставин, з якими пов'язане виникнення, зміна, припинення або інші трансформації правовідносин (юридичних фактів), то спеціальні дослідження у цій галузі з'явилися відносно недавно і спочатку мали місце на теренах окремих галузей права.

¹ Галлиган Д., Полянський В. В., Старілов Ю. Н. Административное право: история развития и основные современные концепции. — М.: Юристъ, 2002. — С. 30.

Зокрема, істотне значення для з'ясування поняття, сутності та видів підстав виникнення цивільних прав і обов'язків мала праця О. О. Красавчикова, виконана у середині минулого століття, присвячена розгляду юридичних фактів у сфері цивільного права.

Після досить тривалої перерви постає низка наукових розвідок цієї проблеми. Проте варто зауважити, що й надалі протягом певного часу активність досліджень юридичних фактів у цивілістичних галузях права переважала над дослідженнями цієї категорії у сфері загальної теорії права та публічно-правових галузях. Так, протягом 70 — початку 90 рр. минулого століття в СРСР, а потім у колишніх союзних республіках, з'являється низка праць, у тому числі дисертацій, з цієї проблематики, виконаних фахівцями у галузі трудового права, сімейного права, цивільного процесуального права та інших галузей права. Проте розвідки вітчизняних науковців на цих теренах практично відсутні.

Поступово (як здається, значною мірою завдяки накопиченому на рівні галузевих досліджень фактологічному матеріалу) з'являються наукові праці, присвячені проблемі юридичних фактів на загальнотеоретичному рівні, поміж яких виділяються ґрунтовні розвідки загального характеру, виконані В. Б. Ісаковим та В. М. Синюковим. Значна увага юридичним фактам як підставі виникнення, зміни та припинення правових відносин приділяється також у більшості підручників із загальної теорії держави і права.

Активізація досліджень, пов'язаних із даною проблематикою, у вітчизняній юриспруденції помітна після набуття Україною незалежності, коли з'являється низка публікацій, у яких юридичні факти досліджуються як загальна категорія права з погляду встановлення їхньої сутності, класифікації, характеристики окремих різновидів тощо.

Певне пожвавлення наукових розвідок у цій галузі спостерігається і стосовно з'ясування поняття, сутності, призначення та особливостей визначення у нормах права юридичних наслідків наявності підстав виникнення, припинення, зміни та інших трансформацій правових відносин в окремих галузях української юриспруденції.

Тут перед поки що ведуть спеціальні дослідження юридичних фактів, виконані на теренах тих галузевих наук, котрі

традиційно вважаються ближчими до сфери приватного права. Проте у зв'язку з тим, що останнім часом категоріальний апарат і публічних юридичних наук зазнав відчутних трансформацій, чинником яких є провадження нових понять, переосмислення тих, що існували раніше, тощо, категорії юридичних актів у цій галузі почали приділяти більше уваги як у підручниках з адміністративного права, так і на рівні спеціальних наукових розвідок.

Щоправда, предметом останніх нерідко є ті чи інші категорії адміністративного права, як такі, а не саме у контексті трактування їх як юридичних фактів. Однак і спеціально до категорії юридичних фактів у публічно-правових галузях взагалі та в адміністративному праві зокрема дослідники дедалі більше звертаються з метою ретельного наукового аналізу.

Однак слід зазначити, що при цьому використовуються положення загальної теорії права щодо визначення, характеристики та класифікації юридичних фактів, без дослідження особливостей, що властиві їм у кожній галузі права. Між тим, як зазначається у правничій літературі, кожній галузі права притаманні, передусім, свої типові підстави виникнення, зміни та припинення правовідносин.

Разом із тим, дослідженню категорії юридичних фактів як у загальній теорії права, так і в галузевих юридичних науках уваги поки що приділяється явно недостатньо. У вітчизняній юриспруденції в окремих галузях юридичної науки зазначені питання і досі є практично недослідженими. Лише останнім часом почали з'являтися публікації, присвячені характеристиці окремих видів юридичних фактів. Проте зазначені праці містять характеристику лише деяких аспектів цієї важливої категорії, що зумовлює доцільність більш глибокого аналізу поняття та класифікації юридичних фактів.

Отже, існує нагальна необхідність заповнення прогалин в аналізі сутності адміністративно-правових відносин на сучасному етапі, вивченні підстав класифікації юридичних фактів, уточненні критеріїв такої класифікації та встановлення специфіки окремих видів юридичних фактів.

Встановлення загального поняття правового відношення має суттєве значення для аналізу питань, що нас цікавлять, оскільки від розуміння сутності правовідносин, як правової категорії, залежить і визначення обставин, котрі зумовлюють виникнення останніх.

Проблема визначення поняття та характеристики категорії правових відносин є однією з найбільш складних як із точки зору загальної теорії права, так і з погляду визначення принципів засад регулювання та функціонування окремих галузей права.

Тож природним є те, що на всіх етапах розвитку юридичної науки цим питанням приділялася значна увага як у контексті дослідження загальних проблем визначення поняття та встановлення сутності права як суспільного феномена, так і в тих наукових розвідках, спеціальним предметом яких були власне правовідносини як правова категорія; співвідношення останніх з іншими видами суспільних відносин, структура, підстави виникнення та механізм їх функціонування.

Враховуючи ту обставину, що радянська та пострадянська правова наука, попри прагнення радянських ідеологів та деяких юристів довести зворотне¹, значною мірою ґрунтується на традиціях юриспруденції, сформованих ще за часів існування Російської імперії, тут мають бути враховані також і здобутки науковців тієї доби.

З урахуванням тієї обставини, що тривалий час вітчизняна правова думка розвивалася в контексті розвитку правової науки Російської імперії, а потім — у руслі радянської доктрини права, у формуванні та розвитку теорії правовідносин можуть бути виокремлені такі основні періоди.

¹ Рейснер М. Право. Наше право. Чужое право. Общее право. — М.—Л.: Госиздат, 1925. — С. 12—36.

1. Формування теорії правових відносин у контексті загального розвитку правової науки Російської імперії протягом другої половини XIX — на початку XX ст.

2. Спроба формування оригінальної радянської теорії правовідносин протягом існування СРСР (оскільки етапи розвитку держави і права не збігаються, цей період можна датувати точніше — друга половина 20-х років XX ст. — друга половина 80-х років XX ст.).

3. Розвиток теорії правовідносин у вітчизняній правовій думці після набуття Україною незалежності (90-ті роки XX ст. — наш час).

При періодизації розвитку теорії правовідносин слід урахувати відмінності між періодами та етапами її розвитку, котрі є відображенням історичного й логічного у розвитку суспільних явищ.

Період — це проміжок часу, протягом якого відбуваються ті чи інші якісні зміни у якомусь явищі, інституції, інституті тощо.

Етап — це певна якість, котра формується за відповідний проміжок часу або навіть сформована за його межами, але генетично пов'язана з останнім.

У рамках періоду реально відбувається з випадковостями, тут відображаються й перехідні, проміжні характеристики суспільного явища (наприклад, права), часом нетипові для даного періоду обставини, а закономірності можуть бути непомітними за розмаїттям реальної дійсності.

Натомість етапи відображають вирішальні факти, провідні тенденції. У них складність історичного розвитку спрощується, але закономірності стають більш очевидними, що може зумовити необхідність розгляду окремих правових феноменів не в тій послідовності, як цього вимагала б хронологія¹.

Цілком логічним уявляється висновок, що викладене вище стосується не лише розвитку об'єктивного права як такого, але й концептуальних підходів до його характеристики та визначення окремих правових явищ, понять, категорій тощо.

Тому при періодизації розвитку теорії правовідносин доцільно розрізняти в кожному з періодів етапи, котрі характеризують нову якість знань про цю правову категорію.

¹ Косарев А. И. Римское право. — М.: Юрид. лит., 1986. — С. 10–12.

Відповідно до цього в межах першого періоду формування підвалин вітчизняної теорії юридичних відносин можуть бути виокремлені два етапи: перший етап — до реформ, проведених у Російській імперії в другій половині XIX ст., другий етап — від реформ XIX ст. до встановлення радянської влади.

Про перший етап доброго нічого сказати не можна, оскільки теорія правовідносин, як і теорія права, теорія державного управління тощо на той час взагалі, була практично відсутня і значною мірою підмінялася політичними та державницькими вченнями¹.

Активізація досліджень у цій галузі починається з другої половини XIX ст., оскільки започатковані в галузі державного управління, права та судоустрою реформи² вимагали осмислення та розроблення відповідних правових понять і категорій.

Втім, як зазначає відомий російський дослідник цього питання Є. О. Скрипільов, Росія ще й у другій половині XIX ст. залишалася поліцейською державою, що неминуче проявлялося у всіх сферах внутрішнього управління, і передусім на місцевому рівні. На його думку, саме з цієї причини адміністративне право як наука і навчальна дисципліна формується лише у XX ст., з певними труднощами виростаючи зі старого поліцейського права і трансформуючись через так зване “громадське право”³ у право адміністративне⁴. Характерною у зв’язку з цим виглядає та обставина, що вперше достатньо повна теоретична частина курсу адміністративного права була вибудована лише у підручнику Є. І. Єлістратова у 1914 році⁵.

¹ *Азаркин Н. М. История юридической мысли России: Курс лекций.* — М.: Юрид. лит., 1999. — С. 194—248; *Сизиков М. И. История государства и права России с конца XVII до начала XIX века: Учеб. пособие.* — М.: ИНФРА-М, 1998. — С. 31—38.

² *Исаев И. А. История государства и права России: Учебник для юридических вузов.* — М.: Юристъ, 1996. — С. 248—270. — Изд. 3-е перераб. и доп.

³ *Лешков В. Н. Общественное право.* — М., 1871; *Шпилевский М. Полицейское право как самостоятельная отрасль правоведения.* — Одесса, 1875.

⁴ *Развитие русского права во второй половине XIX — начале XX века.* — М.: Наука, 1997. — С. 49.

⁵ *Елистратов А. И. Основные начала административного права.* — М., 1914.

Аналізуючи погляди правознавців Російської імперії стосовно визначення поняття, сутності та елементів правового відношення, можна зробити висновок, що єдності думок з цього питання на той час не існувало.

У літературі правове відношення нерідко розглядалося як суб'єктивне право, реалізація якого забезпечується шляхом домагання до іншої особи. Зокрема, Л. І. Петражицький зазначав, що наші права, закріплені за нами, що належать нам як наш актив, — обов'язки інших осіб. Права і правові відносини у нашому сенсі не є чимось відокремленим від правових обов'язків. Те, що з точки зору обтяження, пасиву має назву правового обов'язку, з точки зору активної приналежності іншій особі називається її правом, а з нейтральної точки зору іменується правовим відношенням між тією та іншою стороною¹.

Разом із тим, правове відношення у більшості праць того часу розглядається як побутове відношення, урегульоване нормами об'єктивного права². При цьому нерідко йдеться не про "правове", а про "юридичне відношення", чим підкреслюється значення "об'єктивного права", тобто, законодавства. Так, В. М. Хвостов зазначав, що "життєве відношення, яке прийняте до уваги об'єктивним правом і забезпечене юридичними наслідками, називається юридичним відношенням. Життєві відносини лише в тих випадках *перетворюються правом*³ на юридичні, коли вони є: 1) вартими уваги права, тобто слугують для задоволення розумних і моральних інтересів, та 2) потребують цієї уваги, тобто недостатньо захищені вже іншого ґтибу нормами (мораллю) і взагалі здатні піддаватися порушенням з боку людей"⁴. Як типові, наводяться приклади родинних, шлюбних відносин, урегульованих правом. Регулюючи життєві відносини, право перетворює їх на правові.

Проти цього наводяться заперечення, які ґрунтуються на тому, що встановлення прав та обов'язків між особами зовсім

¹ *Петражицкий Л. И. Теория права и государства в связи с теорией нравственности.* — СПб.: Лань, 2000. — С. 65—67.

² *Коркунов Н. М. Лекции по общей теории права.* — СПб., 1914. § 27.

³ *Виділено мною.* — О. Х.

⁴ *Хвостов В. М. Система римского права: Учебник.* — М.: Спарк, 1996. — С. 58.

не передбачає наявності між ними якихось життєвих відносин, оскільки так звані абсолютні права (правовідносини, у яких зобов'язаною стороною є всі і кожен), за самою своєю природою виключають можливість такої передумови¹.

Деякими особливостями вирізнялася позиція Є. М. Трубецького, котрий зазначав, що юридична свобода однієї особи обов'язково містить у собі вимогу, звернену до інших осіб, поважати цю свободу. Тому кожне право передбачає певні стосунки уповноваженої особи з усіма третіми особами, і ці стосунки називаються юридичними відносинами або правовідносинами.

Отже, правомочність та обов'язок — це ні що інше як дві сторони, елементи юридичного відношення між певними суб'єктами. Звідси випливає висновок, що під юридичними відносинами або правовідносинами слід розуміти відносини осіб між собою, урегульовані нормами об'єктивного права².

Оскільки в багатьох випадках при визначенні правових відносин з'являється ще один акцент — установлення ставлення суб'єкта права не лише до інших осіб, але й до речей, то головним напрямком полеміки з цього питання у тогочасній правничій літературі була суперечка щодо того, чи правові відносини можуть виникати лише між людьми, чи також між людьми і речами.

Зокрема, обстоюючи можливість виникнення правовідносин між людьми і речами, Л. І. Петражицький наполягав на тому, що слід визнати існування таких життєвих відносин, які є виключно ставленням людини до речей, а не до інших осіб, і разом із тим, оскільки ці відносини регулюються правом, і виникнення їх спричиняє виникнення прав та обов'язків, то слід кваліфікувати їх як правовідносини³.

За допомогою власних вільних дій або подій, що не залежать від її волі, людина вступає у стосунки з істотами зовнішнього світу, з особами та речами. Для задоволення своїх тілесних

¹ *Петражицкий Л. И. Теория права и государства в связи с теорией нравственности.* — СПб.: Лань, 2000. — С. 280.

² *Трубецкой Е. Н. Энциклопедия права.* — СПб.: Лань, 1998. — С. 152.

³ *Петражицкий Л. И. Теория права и государства в связи с теорией нравственности.* — СПб.: Лань, 2000. — С. 279.

та духовних потреб, вона підкорює собі речі, зобов'язується по відношенню до інших людей та зобов'язує їх по відношенню до себе. Це стосується як окремих осіб, так і їх спільнот. Регулювання і захист відносин, що виникають, і є завданням права. Останнє, підпорядковуючи життєві відносини своєму пануванню, визначаючи їх та їхнє значення у сфері права, перетворює первинне фактичне відношення на правове.

Будь-яке правове відношення є сферою інтересів та правомочностей, що розмежована на користь однієї особи стосовно іншої. Тому будь-яке правове відношення містить у собі ставлення уповноваженої особи до інших. Це дає підставу бачити у правових відношеннях виключно відносини між особами. Але це лишає поза увагою ті відносини, у котрих на першому плані міститься відношення особи до зовнішнього предмета і, особливо, до речі. Правове регулювання цих відносин не вичерпується тим, що іншим заборонено вчиняти певні дії, воно визначає також ставлення уповноваженої особи до самого предмета, міру її правової влади над ним¹.

Проте ця позиція не набула поширення, внаслідок вразливості головної тези про можливість кваліфікації ставлення людини до речі як юридичного відношення.

Підаючи критиці твердження про існування правових відносин між особою і речами, Є. М. Трубецької слушно зазначав, що тут змішуються абсолютно різні поняття: фактичне панування над речами і панування юридичне. Ніякого правового відношення між людиною і річчю не виникає при встановленні панування над нею. Якби людина мешкала на пустому острові, де немає інших людей, і де ні в майбутньому, ні сьогодні відносини з іншими людьми не могли б виникнути, не поставало б і питання про право панування над річчю. Якщо ж таке питання постає, то тільки тому, що людина існує разом із подібними до неї, і з приводу її фактичного панування над річчю виникає питання про відношення до ближніх. Об'єктивне право надає фактичному пануванню характер юридичного відношення. Це означає, що об'єктивне право визнає панування над річчю виключно за особою, і охороняє це панування

¹ Хвостов В. М. Система римського права: Учебник. — М.: Спарк, 1996. — С. 58.

від посягань інших осіб: отже, право встановлює відношення особи не до речі, а до інших осіб¹.

Крім питань, пов'язаних із визначенням поняття та природи правових відносин, предметом наукового аналізу також були основні елементи сфери правового регулювання: суб'єкти права, об'єкти, підстави виникнення прав та обов'язків.

Загалом, характерною рисою дослідження теоретичних проблем правових відносин у юридичній науці Російської імперії було зосередження уваги на юридико-технічних аспектах правового регулювання і надання пріоритетів дослідженню цінності правового механізму як регулятора відносин між достатньо абстрактними суб'єктами. Разом із тим, фахівці у галузі загальної теорії права практично не торкалися сутності та характеру зв'язку правових норм із суспільними відносинами, що їх вони регулюють, оскільки, як правило, не переслідували мети наукового аналізу соціального значення права.

Варто звернути увагу на ту обставину, що модель правового відношення, яка обиралася для наукового аналізу, при цьому вибудовувалась, головним чином, за зразком цивільно-правового відношення.

Такий підхід, на перший погляд, містив у собі певні риси парадоксу, якщо врахувати те переважання елементів публічності, котре мало місце в правовій системі Російської імперії з її традиційно потужним бюрократичним апаратом².

Проте такий методологічний прийом у даному випадку, очевидно, мав під собою достатньо логічне підґрунтя, що робило його цілком виправданим.

По-перше, тому що звернення у той час до категорій приватного права, на нашу думку, було природною реакцією на багатолітню "публіцизацію" державного і суспільного життя

¹ Трубецкой Е. Н. Энциклопедия права. — СПб.: Лань, 1998. — С. 153. Коркунов Н. М. Лекции по общей теории права / Предисл. д-ра юрид. наук, проф. И. Ю. Козлихина. — СПб.: Юридический центр Пресс, 2003. — С. 177—178.

² Вернадский Г. В. История права. — СПб.: Лань, Санкт-Петербургский ун-т МВД России, 1999. — С. 12—70; Беляев И. Д. История русского законодательства. — СПб.: Лань, 1999. — С. 433—444; Зайончковский П. А. Правительственные аппарат самодержавной России в XIX в. — М., 1978.

Російської імперії, котра деякою мірою і то не відразу була порушена лише реформами шістдесятих років XIX ст.

По-друге, тому що згадана “публіцизація” не мала правового характеру, а відбувалася шляхом застосування безпосередніх важелів публічної влади, що, у свою чергу, позбавляло необхідності створення теорії публічного права. Отже, наукові розробки відповідних наукових категорій на тлі публічного права практично були відсутні¹.

Слід зазначити, що сказане стосується не лише правознавства Російської імперії, але й науки адміністративного права взагалі. Виникнення її відносять приблизно до середини XIX ст. і пов'язують із процесом перетворення в Європі тоталітарної “поліцейської держави” на буржуазну правову державу, внаслідок якого були визначені публічно-правові відносини між державою і громадянами, відбулося юридичне встановлення і систематизація адміністративного будівництва і адміністративних дій. Хоча ще наприкінці XVIII ст. і на початку XIX ст. з'явилося безліч цікавих праць, присвячених питанням управління, але лише в середині XIX ст. адміністративне право “перемогло” науку управління і наука державного управління нарешті зайняла належне місце у загальній теорії адміністративного права².

Натомість, теорія приватного (цивільного) права Російської імперії на підґрунті досліджень римського приватного права та цивільного права зарубіжних країн сформувала достатньо різноманітний і потужний категоріальний апарат. Хоча це часто були не оригінальні розробки російських цивілістів, а обробки теоретичних побудов давньоримських та західноєвропейських (передусім, німецьких) правознавців, однак на цьому підґрунті поступово сформувалася потужна школа цивільного права, котра “постачала” також емпіричний матеріал для досліджень у галузі загальної теорії держави

¹ Лешков С. Н. Русский народ и государство. — М., 1858; Елистратов А. И. Основные начала административного права. — М., 1914.

² Стариков Ю. Н. Как развивалась наука административного права в европейских странах // Журнал российского права. — 1999. — № 3—4. — С. 208—209; Галлиган Д., Полянский В. В., Стариков Ю. Н. Административное право: история развития и основные современные концепции. — М.: Юристъ, 2002. — С. 24—25.

і права¹. (Втім слід зазначити, що й тут галузевої теорії правовідносин розроблено практично не було, внаслідок чого в ґрунтовній праці Й. О. Покровського з проблем цивільного права, яка мала певною мірою підсумковий характер, категорія правовідносин не згадується, а натомість ідеться про “взаємини між особою і державою”, “економічні відносини”, “сімейні відносини” і загострюється увага на проблемах суб’єктивних цивільних прав особи²).

Після революцій, громадянської війни і встановлення радянської влади в Україні розвиток вітчизняної правової думки, у тому числі, стосовно теорії правовідносин, відбувається у загальному контексті формування та трансформацій радянської правової доктрини, що складає другий період розвитку вітчизняної теорії правовідносин.

Як слушно зазначалося в літературі, цей період також може бути поділений на декілька етапів³. Однак, підтримуючи саму ідею поділу радянського періоду розвитку теорії права на етапи, пропонуємо власний підхід до визначення їх кількості і меж. На нашу думку тут доцільно виокремити такі етапи розвитку концепції правовідносин.

Перший етап охоплює середину 20-х — початок 30-х років ХХ ст. Суть його полягає у перегляді концепції правовідносин із позицій пристосування її до радянської правосвідомості. Оскільки об’єктивна необхідність існування права як суспільного

¹ *Шершеневич Г. Ф.* Наука гражданского права в России. — Казань, 1893; *Шершеневич Г. Ф.* Общая теория права. 1910; *Шершеневич Г. Ф.* Учебник русского гражданского права. — В 2-х томах. — Изд. 11-е. — Т. 1. — М.: Издание Бр. Башмаковых, 1914. — С. 18—23. Слід зазначити, що цей процес був характерним не лише для Російської імперії, але й для країн Західної Європи, де в адміністративне право з права приватного були перенесені подібні поняття та інститути і де подальший розвиток адміністративного права спирався на інституційне підґрунтя приватного права з урахуванням особливостей права публічного. *Галлиган Д., Полянський В. В., Старілов Ю. Н.* Административное право: история развития и основные современные концепции. — М.: Юристъ, 2002. — С. 26.

² *Покровский И. А.* Основные проблемы гражданского права. — Петроград: Издание юридического книжного склада “Право”, 1917. — С. 53, 145, 83—97.

³ *Проблемы теории государства и права: Учебник / Под ред. С. С. Алексеева.* — М.: Юрид. лит., 1987. — С. 269.

феномена, так само як і саме право, нерідко заперечується, то місце останнього певною мірою заступають правовідносини.

У цей час теорія правових відносин визначається як основа правової науки, а самі правовідносини оцінюються як головна категорія правознавства, вихідний пункт у пізнанні права. Правовідносини вводяться до поняття права і характеризуються у сукупності з ним. Наприклад, П. І. Стучка вважав, що "право — це система (або порядок) суспільних відносин, що відповідають інтересам панівного класу і охороняються організованою його силою (тобто цього класу)"¹.

Така позиція набула поширення і навіть реального втілення у радянських законодавчих актах тієї доби, у зв'язку з чим М. А. Рейснер (котрий сам був одним із визначних прихильників відродження психологічної теорії права²) навіть дорікав авторам першої Конституції СРСР в "некотором увлечении правовыми отношениями"³.

Однак тривав цей етап недовго, оскільки в радянському правознавстві поступово повністю запанувало розуміння права як системи норм, що виражають волю панівного класу⁴, котре відповідало положенням праць В. І. Леніна⁵, а відтак дослідження правових відносин природно відійшло на другий план.

Початок другого етапу розроблення теорії правових відносин в СРСР нерідко пов'язують із серединою 50-х років ХХ ст.⁶ Дійсно, на цей час припадає початок активізації наукових досліджень у цій галузі.

Проте більш точним слід вважати, що сам другий етап починається вже у перші повоєнні роки, коли аналіз поняття

¹ Стучка П. И. Революционная роль права и государства. — М.: 1921. — С. 13.

² Рейснер М. А. Курс конституции. — М., 1920. — С. 95 та наст.

³ Рейснер М. А. Право. Наше право. Чужое право. Общее право. — М.—Л.: Госиздат, 1925. — С. 227.

⁴ Стучка П. И. Революционная роль права и государства. — М.: 1921. — С. 13; Крыленко Н. В. Беседы о праве и государстве. — М., 1924. — С. 33; Стучка П. И. 13 лет борьбы за революционно-марксистскую теорию права. — М., 1931. — С. 5—34.

⁵ Ленин В. И. Полн. собр. соч. — Т. 32. — С. 340.

⁶ Проблемы теории государства и права: Учебник / Под ред. С. С. Алексеева. — М.: Юрид. лит., 1987. — С. 269.

Национальна юридична академія України
130409

та сутності правовідносин відбувається, головним чином, у контексті аналізу цих категорій у тих чи інших галузях права¹.

А вже особливої активності загальнотеоретичні правові дослідження у цій галузі набувають із середини 50-х років ХХ ст. Ця активність наукових пошуків спостерігається до середини 60-х років. З'являється значна кількість нових праць із цієї проблематики, передусім, у галузі загальної теорії права², хоча водночас продовжується і дослідження особливостей категорії правових відносин у різних галузях права³.

Значна увага у цю добу приділяється визначенню співвідношення правовідносин та суспільних відносин. При цьому виразно помітна тенденція визнання первинності за суспільними відносинами, на підґрунті яких за певних умов виникають правові відносини.

¹ *Александров Н. Г.* Некоторые вопросы учения о правоотношении // Труды научной сессии всесоюзного института юридических наук 1—6 июля 1946 г. — М., 1948. — С. 32; *Александров Г. Г.* Трудовое правоотношение. — М., 1948; *Иоффе О. С.* Правоотношение по советскому гражданскому праву. — Л.: Изд-во Ленинградского университета, 1949 (Далі цитується за виданням: *Иоффе О. С.* Избранные труды по гражданскому праву: Из истории цивилистической мысли. Гражданское правоотношение. Критика теории "хозяйственного права". — М.: Статут, 2000.).

² *Александров Н. Г.* Законность и правоотношения в советском обществе. — М.: Юриздат, 1955; *Венедиктов А. В.* О субъектах социалистических правоотношений // Сов. государство и право. — 1955. — № 6. — С. 19—23; *Кечекьян С. Ф.* Нормы права и правоотношения // Сов. государство и право. — 1955. — № 2. — С. 23—24; *Кечекьян С. Ф.* Правоотношения в социалистическом обществе. — М., 1958; *Иоффе О. С.* Спорные вопросы учения о правоотношении // Очерки по гражданскому праву: Сб. статей / Отв. ред. О. С. Иоффе. — Л.: Изд-во Ленинградского ун-та, 1957. — С. 21—64 (Далі цитується за виданням: *Иоффе О. С.* Избранные труды по гражданскому праву. — М.: Статут, 2000.); *Толстой Ю. К.* К теории правоотношений. — М., 1959; *Строгович М. С.* Вопросы теории правоотношений // Сов. государство и право. — 1964. — № 6. — С. 51—61; *Тархов В. А.* К вопросу о правовых отношениях // Правоведение. — 1965. — № 1. — С. 21—27; *Даниелян А. М.* О методе исследования правовых отношений // Тезисы докладов и сообщений на межвузовской конференции по теоретическим и методологическим проблемам правовой науки. — Кишинев, 1965. — С. 62—64.

³ *Мозолин В. П.* О гражданско-процессуальном правоотношении // Сов. государство и право. — 1955. — № 6. — С. 52.

Разом із тим, зв'язок між ними не зводиться до спрощеної конструкції “базис — надбудова”, що стає особливо помітним у процесі наступних трансформацій концепції правовідносин. (Такі підходи до вирішення цього питання були цілком логічними в умовах певної лібералізації світогляду на початку 60-х років ХХ ст.¹ Втім і переоцінювати ступінь лібералізму не варто. Коли у 1963 р. професор М. Д. Шаргородський критично висловився стосовно “юридичного нігілізму”, то отримав за хибні ідеологічні погляди стягнення парткомісії ЦК КПРС і був позбавлений посади завідуючого кафедрою Ленінградського університету, а також звільнений з посади головного редактора журналу “Правоведение”²).

Так, на думку О. С. Йоффе, правове відношення є способом перетворення або умовою існування суспільного відношення. Якщо суспільне відношення існує спочатку саме по собі, потім перетворюється на правове відношення, а згодом — коли втрачає юридичний характер — зберігається як відношення суспільне, у цьому випадку 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, правове відношення виступає як умова існування суспільного відношення. Але, крім того, 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 в якості умов 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, котрі їхні учасники повинні виконувати одне перед одним³.

¹ *Бурлацкий Ф.* После Сталина. Заметки о политической оттепели // Новый мир. — 1988. — № 10. — С. 152—197.

² *Скрипилев Е. А.* К разработке истории советского правоведения // Государство и право. — 1992. — № 12. — С. 35.

³ *Йоффе О. С.* Правоотношение по советскому гражданскому праву // В кн.: Йоффе О. С. Избранные труды по гражданскому праву: Из истории цивилистической мысли. Гражданское правоотношение. Критика теории “хозяйственного права”. — М.: Статут, 2000. — С. 522—523.

Втім, попри вказані властивості правового відношення, воно саме по собі є також відношенням суспільним, якому притаманні свої, специфічні риси, поміж яких визначальними є такі.

Будь-які правові відносини існують як відносини між конкретними особами. Учасників правових відносин завжди можна визначити конкретно, оскільки вони є конкретними особами, відносини поміж якими виникають завдяки певним зовнішнім обставинам, і які отримують юридичну форму.

Крім цього, будь-які правові відносини юридично закріплюють взаємну поведінку їх учасників. Поведінка суб'єктів правових відносин не лише взаємопов'язана, але і є юридично закріпленою. Саме тому функції учасників правових відносин, на відміну від учасників суспільних відносин, завжди точно визначені.

Звідси слідує наступна ознака правових відносин — вони регулюються нормами права, що встановлені або санкціоновані державою. Суспільне відношення тому й стає відношенням правовим, що воно регулюється нормами права.

Будучи врегульованими нормами права, встановленими або санкціонованими державою, правові відносини у своєму здійсненні, у своїй реалізації забезпечуються силою державного примусу.

З урахуванням названих чотирьох ознак, узятих у сукупності, правове відношення визначається як суспільне відношення особливого роду, що виникає між конкретними особами, взаємна поведінка яких закріплена юридично, здійснення котрого забезпечується можливістю застосування державного примусу¹.

Загалом, можна зробити висновок, що розуміння сутності правового відношення на цьому етапі полягає в тому, що воно трактується як ланка, котра опосередковує норму права і ті суспільні відносини, які є предметом правового регулювання².

Наступний етап у розробленні теорії правових відносин припадає на 70-ті — початок 80-х років ХХ ст.

¹ *Иоффе О. С.* Правоотношение по советскому гражданскому праву // В кн.: Иоффе О. С. Избранные труды по гражданскому праву: Из истории цивилистической мысли. Гражданское правоотношение. Критика теории "хозяйственного права". — М.: Статут, 2000. — С. 523—525.

² *Толстой Ю. К.* К теории правоотношения. — М., 1959. — С. 31.

Його особливостями є своєрідне підбиття підсумків попередніх наукових розвідок — на початку етапу, та зміна методологічних засад дослідження — наприкінці.

Якщо в 70-х роках дослідження, загалом, проводяться у достатньо звичній для соціалістичного радянського права системі координат¹, то з середини 80-х років вже йде пошук нового бачення права шляхом звернення до так званих “загальнолюдських цінностей” і відмови від надання безумовного пріоритету класовим інтересам.

Зміні підходів у галузі трактування права та основних його інститутів передувала низка важливих подій у державному та суспільному житті СРСР, до складу якого входила Українська РСР.

У другій половині 70-х років ХХ ст. СРСР почав втрачати темпи руху, почались збої у народному господарстві, стагнаційні явища в економіці дедалі відчутніше впливали на інші сфери².

Нагально потребувала реформування політична та державна система, що склалася на той час³.

Крім того, наприкінці 60-х — на початку 70-х років почалась криза комуністичного світогляду, яка виразилась у появі так званого “єврокомунізму”, що сформувався як система поглядів у найбільших та найвпливовіших комуністичних партіях

¹ *Алексеев С. С.* Предмет советского социалистического гражданского права // Ученые труды Свердловского юридического института. — Том I. — Свердловск: 1970. — С. 46—63. (Далі цитується за виданням: *Алексеев С. С.* Выражение особенностей предмета советского гражданского права в методе гражданско-правового регулирования. Виды гражданских правоотношений и метод гражданско-правового регулирования // Антология уральской цивилистики. 1925—1989: Сборник статей. — М.: Статут, 2001. — С. 7—53); *Назаров Б. Л.* Социалистическое право в системе социальных связей. — М.: Юрид. лит., 1976. — 312 с.; *Теория государства и права* / Под ред. С. С. Алексеева. — М.: Юрид. лит., 1985. — С. 66—69; *Халфина Р. О.* Общее учение о правоотношении. — М.: Юрид. лит., 1974; *Гревцов Ю. И.* Проблемы теории правоотношения. — Л.: Изд-во Ленинградского ун-та, 1981; *Бурлай Е. В.* Нормы права и правоотношения в социалистическом обществе. — К., 1987. — С. 35.

² *Горбачев М. С.* Перестройка и новое мышление для нашей страны и для всего мира. — М.: Политиздат, 1988. — С. 13—20.

³ *Аналіз суспільно-політичної системи СРСР 70-х років ХХ ст.; Оболенский А. В.* Какую политическую систему мы унаследовали (Анатомия “доапрельского” политического режима) // Сов. государство и право. — 1990. — № 10. — С. 59—72.

капіталістичних країн і являв собою “прорив із догматизму, фанатичного ідеологізму та інтелектуальної вузькості”, внаслідок котрих, як зазначали “реформісти”, суспільство, “побудоване в СРСР та деяких братських країнах, виявилось не адекватним тому образу соціалізму, який вбачався Марксу”¹. Натомість радянські ідеологи та партійні функціонери на початку 80-х років наголошували на тому, що “реальний соціалізм” відповідає марксистсько-ленінському вченню, що “з Марксом, Енгельсом, Леніним звіряє кожен свій крок КПРС”².

Незмінність стратегії руху до комунізму у 1984 р. на квітневому Пленумі ЦК КПРС підкреслював тодішній Генеральний секретар ЦК КПРС К. У. Черненко³. Трохи пізніше цю тезу повторив його наступник М. С. Горбачов у першій своїй промові на Пленумі ЦК КПРС 11 березня 1985 року⁴.

Однак у 1986 році на квітневому Пленумі ЦК КПРС, а потім на XXVII з’їзді КПРС вже йдеться про нові підходи до визначення стратегічного курсу соціально-економічного розвитку країни, організації системи державного управління, демократизації суспільства тощо⁵.

Ще більш радикально були сформульовано ці положення на XIX конференції КПРС, де йшлося про “поглиблення перебування системи господарювання”, “демократизацію радянського суспільства та реформу політичної системи”, забезпечення гласності, проведення правової реформи⁶.

“Перебудова” — нова економічна та соціальна політика — мала метою подолання кризи, шляхом радикальних змін покращити

¹ *Мушинский В. О.* Еврокоммунизм: концепция демократии // Сов. государство и право. — 1990. — № 12. — С. 95.

² *Андропов Ю. В.* Избранные речи и статьи. — Изд. 2-е. — М.: Политиздат, 1983. — С. 248.

³ *Материалы* Пленума Центрального Комитета КПСС, 10 апреля 1984 года. — М.: Полииздат, 1984. — С. 5.

⁴ *Материалы* внеочередного Пленума ЦК КПСС, 11 марта 1985 года. — М.: Политиздат, 1985. — С. 9—10.

⁵ *Материалы* XXVII съезда КПСС. — М.: Политиздат, 1986. — С. 21, 33, 45 та ін.

⁶ *XIX Всесоюзная конференция* Коммунистической партии Советского Союза, 28 июня — 1 июля 1988 г.: Стеногр. отчет. — В 2 т. — М.: Политиздат, 1988. — Т. 2. — С. 105—185.

ситуацію в країні. Це передбачалось зробити, використовуючи можливості існуючої суспільної системи, для чого потрібно було “відшукувати більш ефективні форми соціалістичної власності і організації господарства”¹, у зв’язку з чим обговорювалася можливість використання досвіду державного та господарського будівництва в СРСР періоду непу².

Проте незабаром з’ясувалося, що до перебудови не було підготовленим не лише суспільство, але й законодавство і навіть правова теорія.

Відтак постала проблема переведення правової системи на якісно вищий рівень як у структурному відношенні, так і в плані ефективності дії, що потребувало перебудови концептуальних поглядів на суспільство, роль права і держави.

Отже, оскільки “перебудова” потребувала не лише організаційних змін у системі господарства, але й відповідного законодавчого забезпечення, зростає потреба у теоретичних розвідках у загальній теорії та окремих галузях права³.

Тому у 80-х — на початку 90-х років значна увага приділялася правовим аспектам розроблення засад нової конституції⁴, демократизації суспільства⁵, управління ним у цілому та його підсистемами з різними об’єктами і суб’єктами⁶.

У дослідженнях відбувається перегляд низки постулатів радянської правничої доктрини.

¹ Горбачев М. С. Перестройка и новое мышление для нашей страны и для всего мира. — М.: Политиздат, 1988. — С. 81.

² Лисичкин Г. Мифы и реальность (Нужен ли Маркс перестройке?) // Новый мир. — 1988. — № 11. — С. 160; Калмыков Ю. Х. Ленинские идеи хозрасчета и современность // Сов. государство и право. — 1985. — № 5. — С. 22.

³ Про тодішнє розуміння завдань у цій сфері див.: Перестройка в правовой системе, юридической науке и практике: Материалы конференции г. Звенигород, 18—20 мая 1987 г. // Сов. государство и право. — 1987. — № 9. — С. 17—20.

⁴ Топорнин Б. Н. Конституционная реформа — путь к правовому государству // Сов. государство и право. — 1990. — № 4. — С. 9; Орзиш М. Ф., Черкес М. Е., Васильев А. С. Правовая охрана Конституции в социалистическом государстве // Сов. государство и право. — 1988. — № 6. — С. 3—10.

⁵ Цвик М. В. Социалистическая демократия и самоуправление // Сов. государство и право. — 1985. — № 4. — С. 3—11.

⁶ Аверьянов В. Б. Содержание деятельности аппарата государственного управления и его организационные структуры // Сов. государство и право. — 1988. — № 6. — С. 60—68.

Зокрема, у науковий обіг знову запроваджуються такі поняття, як “громадянське суспільство”, “правова держава”, “суверенітет особи”, “приватне та публічне право”, “приватна власність”, “ринкові відносини”¹ тощо, котрі поступово стають основними об’єктами наукових розвідок категорії правовідносин, як у загальній теорії права, так і в окремих його галузях. Набуває популярності сентенція “дозволено усе, що не заборонено законом”. (Втім, хоча ця сентенція була реабілітована на найвищому ідеологічному рівні², однак ще довго її оцінка у юридичній літературі була дуже обережною³, що, як здається, можна пояснити невинуватими спробами поширення її у той час також і на публічні відносини).

З точки зору визначення методологічних засад досліджень категорії правовідносин та підстав їх виникнення і трансформацій ключовими поняттями тут слід визнати категорії “громадянське суспільство”, “правова держава”, “приватне та публічне право”. Тому дуже коротко охарактеризуємо ставлення до них на той час у правовій науці.

Зокрема, якщо раніше термін “громадянське суспільство” вживався радянськими авторами, як правило, у контексті критики буржуазних політичних теорій, то тепер такий підхід вже зазнає критики, як помилковий⁴.

¹ Хоча критики ринкових перетворень посиляються на те, що вони з’явилися “під впливом антинародних сил”, однак, як зазначала член Політбюро, секретар ЦК КПРС Г. В. Семенова, “ініціатива вибору переходу до ринку належала ЦК КПРС, який послідовно розробляв цю концепцію”; Семенова Г. В. Авторитет утверждается делом // Известия ЦК КПСС. — 1990. — № 2. — С. 4.

² Материали Пленума ЦК КПСС 25—26 июня 1987 г. — М.: Политиздат, 1987. — С. 68.

³ Матузов Н. И. О принципе “все, не запрещенное законом, дозволено” // Сов. государство и право. — 1989. — № 8. — С. 7; Баглай М. Правовое государство: от идеи к практике // Коммунист. — 1989. — № 6. — С. 46.

⁴ Характеристику історії розвитку та розуміння поняття громадянського суспільства правовою наукою на початку 90-х рр. Черниловский З. М. Гражданское общество: опыт исследования // Государство и право. — 1992. — № 6. — С. 142—151; Одинцова А. В. Гражданское общество: взгляд экономиста // Государство и право. — 1992. — № 8. — С. 98—109; Гаджиев К. Гражданское общество и правовое государство // Мировая экономика и международные отношения. — 1991. — № 9. — С. 10—14; Тихомиров Ю. А. Закон и формирование гражданского общества // Сов. государство и право. — 1991. — № 8. — С. 24—32.

Що стосується поняття “правова держава”, то й воно не було абсолютно новим для вітчизняної, російської та радянської правової думки.

Зокрема, про “правову державу” і навіть про “соціалістичну правову державу” йшлося ще в працях юристів Російської імперії XIX ст.¹

Проте коли після встановлення радянської влади, вже в період формування радянської концепції державного права у 1926 р. А. Малицький висловився на користь застосування цієї концепції стосовно Радянської держави², у літературі його було піддано критиці за використання “буржуазної термінології”³.

Пізніше це поняття вживалося здебільшого у негативному аспекті, зокрема, для характеристики розбіжностей “буржуазної правової теорії” і практики державного будівництва у капіталістичних країнах⁴.

Очевидно, враховуючи цей сумний досвід, більшість авторів, котрі писали про правову державу та відповідні інституції у добу “перебудови”, підходила до використання цієї категорії досить обережно, роблячи застереження, що йдеться про принципово нове поняття, котре ґрунтується на наповненні старої форми новим змістом. Як підкреслював тодішній перший заступник Голови Верховної Ради СРСР доктор юридичних наук А. І. Лук’янов, “ми будуємо правову державу, що ґрунтується на соціалістичному виборі, а не на якомусь іншому

¹ Б. Н. Чичерин писав про необхідність реалізації ідей правової держави ще у 1855 р.; Чичерин Б. Н. *Современные задачи русской жизни* // *Голоса из России*. — Ч. 1.1. — 1858. — С. 7; Дживелегов А. К. *Права и обязанности граждан в правовом государстве*. — М., 1906; Кистяковский Б. А. *Социальные науки и право: Очерки по методологии социальных наук и общей теории права*. — М., 1916. — С. 576. *Огляд теорій правової держави у Російській імперії див.: Скакун О. Ф. Теория правового государства в дореволюционной России* // *Сов. государство и право*. — 1990. — № 2. — С. 113—120.

² Малицкий А. *Советское государственное право: Очерки*. — Х., 1926. — С. 15.

³ Скрипичев Е. А. *К разработке истории советского правоведения* // *Государство и право*. — 1992. — № 12. — С. 35.

⁴ Куркин Б. А. *Теория правового государства и практика конституционализма в ФРГ* // *Сов. государство и право*. — 1984. — № 10. — С. 121—129.

і... у радянській формі... радянську федеративну правову державу"¹.

Втім, це не завадило появі вже найближчим часом менш заангажованих наукових досліджень поняття та сутності правової держави, у яких вона оцінювалася під різними кутами зору, але з достатньо об'єктивних позицій². З'являються наукові розвідки методологічного та узагальнюючого характеру³. Саме ними було започатковано дослідження впливу цієї категорії на формування засад правового регулювання відносин у різних галузях права⁴, а відтак і на перегляд низки положень теорії правовідносин взагалі і в галузях публічного та приватного права зокрема.

Принагідно слід звернути увагу на те, що повернення до дихотомії "приватне право — публічне право", відбувалося після того, як про нього не згадувалося в радянській юридичній літературі багато років і, здавалось, від нього відмовилися назавжди⁵.

¹ *Обзор материалов Всесоюзной научно-практической конференции "Формирование социалистического правового государства" // Сов. государство и право. — 1990. — № 6. — С. 24; Социалистическое правовое государство: концепция и пути реализации. — М., 1990.*

² *Марченко М. Социалистическое правовое государство: каким ему быть? // Сов. юстиция. — 1989. — № 5. — С. 2; Пустогаров В. В. Социалистическое правовое государство и правовое мировое сообщество // Сов. государство и право. — 1989. — № 5. — С. 3—11; Кудрявцев В., Лукашева Е. Социалистическое правовое государство // Коммунист. — 1988. — № 11. — С. 44—48; Боботов С. В., Васильев Д. И. Французская модель правового государства // Сов. государство и право. — 1990. — № 1. — С. 105—112; Лившиц Р. З. Право и закон в социалистическом правовом государстве // Сов. государство и право. — 1989. — № 3. — С. 15—22; Черниловский З. М. Правовое государство: исторический опыт // Сов. государство и право. — 1989. — № 4. — С. 48—57.*

³ *Явич Л. С. О соотношении права и государства, развития и реализации идеи правового социалистического государства // Правоведение. — 1988. — № 6. — С. 22—24; Нерсисянц В. С. Социалистическое правовое государство: концепция реализации. — М., 1990.*

⁴ *Юзьков Л. Правова держава і державне право // Рад. право. — 1989. — № 2. — С. 17.*

⁵ *Тихомиров Ю. А. Публичное право: падения и взлеты // Государство и право. — 1996. — № 1. — С. 3.*

На тлі таких трансформацій усієї суспільно-політичної системи та світоглядних засад радянського суспільства того часу в цей період проводиться ряд наукових конференцій, “круглих столів”, семінарів тощо, на яких провідними науковцями тодішнього СРСР, у тому числі правознавцями України, обговорюються концептуальні питання розуміння ролі права, його норм та характеру реалізації останніх у нових умовах.

У травні 1989 року у м. Харків відбувся “круглий стіл” журналу “Советское государство и право”, присвячений правовому стану особи у правовій державі¹.

Трохи більше ніж через рік, у вересні 1990 року в Харківському юридичному інституті (тепер Національна юридична академія імені Ярослава Мудрого) відбулась республіканська наукова конференція, присвячена актуальним проблемам формування правової держави, де обговорювалось широке коло питань, пов’язаних із проблемами ефективності правового регулювання у період формування правової держави, історії органів правоохорони, державної влади та управління².

Треба підкреслити, що зміна пріоритетів наукових розвідок є характерною для юриспруденції кінця 90-х років ХХ ст. Якщо спочатку головна увага зосереджувалася на дослідженні можливості вдосконалення радянських політичних, правових

¹ *Личность в социалистическом правовом государстве // Сов. государство и право. — 1989. — № 9—11.*

² *Чефранов В. А. Некоторые методологические аспекты нового правового мышления // Актуальные проблемы формирования правового государства: Краткие тезисы докладов и науч. сообщений респ. науч. конф., г. Харьков, 24—26 октября 1990 г. — Х.: 1990. — С. 3—5; Рабинович П. М. О концепции социалистического правового государства (К характеристике методологических основ) // Там само. — С. 8—10; Мурашин А. Г. Развитие принципов правового регулирования в условиях формирования социалистического правового государства // Там само. — С. 13—15; Радельбах А. Правовое государство — гарантия прав человека // Там само. — С. 18—20; Цвик М. В. Верховенство закона в правовом государстве // Там само. — С. 25—26; Орзих М. Ф. Аппарат советского правового государства // Там само. — С. 38—40; Додин Е. В. Декриминализация и административная ответственность // Там само. — С. 93—95.*

та державницьких інституцій¹, то наприкінці 80-х — на початку 90-х років актуалізується проблематика, пов'язана з формуванням правової держави, визначенням характеру і сутності відносин: індивід — суспільство — держава².

Некоректно було б стверджувати, що зазначені питання до цього зовсім не привертали увагу вітчизняних науковців. Об'єктом їхніх наукових розвідок і раніше були чинники та шляхи підвищення ефективності правового регулювання³, удосконалення концепції розвитку права⁴, зростання соціальної та персональної цінності права⁵, напрямки демократизації державного управління⁶, зміцнення законності, характеристика якостей особи, котрі забезпечують можливість залучення людини до державно-правової сфери суспільного життя⁷.

Разом із тим, наприкінці 80-х — на початку 90-х років ХХ ст. у наукових публікаціях слушно підкреслюється, що формування

¹ *Актуальные проблемы юридической науки на этапе развитого социализма: Краткие тезисы докл. и науч. сообщений республиканской науч. конф., г. Харьков, 16—18 октября 1985 г. — Х., 1985; Перестройка в правовой системе, юридической науке и практике: Материалы конференции г. Звенигород, 18—20 мая 1987 г. // Сов. государство и право. — № 9. — С. 17—43.*

² *Черниловский З. М. Индивид — общество — государство // Сов. государство и право. — 1990. — № 7. — С. 128.*

³ *Рабинович П. М. Основные тенденции развития правового регулирования // XXVI съезд КПСС и проблемы теории государства и права. — М., 1982. — С. 116.*

⁴ *Козюбра Н. И. Некоторые тенденции развития права зрелого социализма // XXVI съезд КПСС и проблемы теории государства и права. — М., 1982. — С. 110.*

⁵ *Орзих М. Ф. Возрастание личностной ценности права — закономерность зрелого социализма // XXVI съезд КПСС и проблемы теории государства и права. — М., 1982. — С. 172—176. Порівн., наприклад, з традиційним підходом: Патюлин В. А. Государство и личность. — М., 1974. — С. 20—42; Боброва Н. А. Государство, право, личность // Сов. государство и право. — 1988. — № 10. — С. 140—144.*

⁶ *Цвик М. В. Демократические тенденции развития советского права // XXVI съезд КПСС и проблемы теории государства и права. — М., 1982. — С. 52.*

⁷ *Орзих М. Ф. Личность и право. — М., 1975. — С. 37—76; Социалистическое право и личность / Под ред. М. Ф. Орзиха, Д. Анталфи. — Одесса, 1984. — С. 3—9.*

правової держави є неможливим без досягнення високого рівня правової культури¹, демократизації правотворчості, визначення та гарантування статусу громадянина, подолання правового нігілізму², формування правової активності особи в межах правомірної поведінки³.

У процесі дослідження цих проблем висувається теза про необхідність перегляду розуміння сутності права на шляху від соціалізму до постсоціалізму⁴, що пов'язується із згаданим вище поворотом до визначення та захисту прав людини.

Поступово вимальовуються принципово нові підходи до визначення сутності відносин та правовідносин власності як основи економічної системи держави. Стверджується точка зору, згідно з якою держава у відносинах по використанню засобів виробництва, зокрема, землі, має зректися суто адміністративних методів регулювання і розширити сферу застосування правових засобів⁵.

- ¹ *Копейчиков В. В., Бородин Б. В.* Роль правовой культуры в формировании социалистического правового государства // Сов. государство и право. — 1990. — № 2. — С. 31—34; На необхідність вирішення цієї проблеми зверталась увага свого часу у працях ліберальних демократів Російської імперії на початку ХХ ст. *Хойман С. Е.* Взгляд на правовую культуру предреволюционной России // Сов. государство и право. — 1991. — № 1. — С. 121—127.
- ² *Туманов В. А.* О правовом нигилизме // Сов. государство и право. — 1989. — № 10. — С. 20—27.
- ³ *Гойман В. И.* Формирование правовой активности как составная часть коммунистического воспитания. — М., 1988. — С. 15—20; *Козюбра Н. И., Оксамытний В. В.* Рец. на вказ. кн. В. И. Гойман // Сов. государство и право. — 1990. — № 2. — С. 147; *Оксамытний В. В.* Правомерное поведение личности. — К., 1985. — С. 28, 121—140.
- ⁴ *Алексеев С. С.* Право — время новых подходов // Сов. государство и право. — 1991. — № 2. — С. 5; *Лейст О. Э.* Три концепции права // Сов. государство и право. — 1991. — № 12. — С. 3—11; *Лившиц Р. З.* Государство и право в современном обществе: необходимость новых подходов // Сов. государство и право. — 1990. — № 10. — С. 18—21; *Нерсесянц В. С.* На путях к праву: от социализма к постсоциализму // Сов. государство и право. — 1991. — № 2. — С. 65, 67.
- ⁵ *Филатов В. В.* Власть и собственность // Сов. государство и право. — 1989. — № 9. — С. 120; *Право собственности в СССР* / Под ред. Ю. К. Толстого, В. Ф. Яковлева. — М., 1989. — 288 с.; *Нерсесянц В. С.* Концепция гражданской собственности // Сов. государство и право. — 1989. — № 10. — С. 44; *Нерсесянц В. С.* О неотчуждаемом праве каждого на гражданскую собственность // Государство и право. — 1992. — № 12. — С. 23.

Як і раніше, увагу дослідників привертають правові аспекти стосунків особи з державою та суспільством¹. Але відбувається важливе зміщення акцентів: тепер ураховується, що юридичні обов'язки можуть мати не лише громадяни щодо держави, але й держава та суспільство щодо громадян².

Такий підхід різко відрізняється від "антиличностного героїзму", котрий культивувався протягом багатьох років у Радянській державі³.

Але тепер коло правових досліджень у цьому напрямку не обмежується лише визначенням статусу особи, але піддаються аналізу також юридичні передумови правової та економічної незалежності індивіда, що, у свою чергу, пов'язується з відродженням позитивного значення поняття "підприємництво"⁴.

Запровадження в науковий обіг дещо призабутих у радянській науці та публіцистиці понять "ринкові відносини", "приватна ініціатива", "підприємництво" зумовило також необхідність аналізу співвідношення у регулюванні відповідних відносин заходів "адміністрування" та правового впливу⁵, а також використання можливостей держави, зокрема, публічних (адміністративно-правових) засобів для захисту інтересів людини в умовах ринку⁶.

¹ Копейчиков В. В. Народовластие и личность. — К., 1991.

² Власенко Н. А. Личность и социалистическое правовое государство: принципы взаимоотношений // Сов. государство и право. — 1990. — № 12. — С. 11.

³ Оболенский А. В. Сталинизм и общество: морально-психологический аспект // Государство и право. — 1993. — № 3. — С. 124. Офіційну характеристику див.: О культе личности и его последствиях: Доклад Первого секретаря ЦК КПСС Н. С. Хрущева XX съезду КПСС 25 февраля 1956 г. // Известия ЦК КПСС. — 1989. — № 3. — С. 128—170.

⁴ Прозоров В. Ф. Правовые предпосылки экономической независимости индивида // Сов. государство и право. — 1990. — № 6. — С. 8—15.

⁵ Лаптев В. В. Регулируемый рынок и хозяйственное законодательство // Правоведение. — 1990. — № 5. — С. 58, 60, 61; Матвеев Г. К. Экономическая реформа и кодификация гражданского законодательства: К истории многолетней дискуссии // Государство и право. — 1992. — № 5. — С. 50—55.

⁶ Малейн Н. С. О социальной защищенности личности в правовом государстве // Сов. государство и право. — 1990. — № 6. — С. 16—23; Халфина Р. О. Защита прав человека — участника рынка // Социальное государство и защита прав человека. — М., 1994. — С. 91—101.

Формування нового бачення ролі адміністративного права у цій сфері було пов'язане з аналізом положення Основного закону ФРН про соціальну правову державу, згідно з яким держава, котра ґрунтується на конституції та праві, несе відповідальність за забезпечення у країні соціальної справедливості та соціального захисту¹. Ця теза внесла істотні корективи до обрання пріоритетів вивчення проблеми соціальної справедливості, котрі завжди привертала увагу радянських дослідників², хоча нерідко з чітких класових позицій³.

Підсумовуючи викладене, можна зробити загальний висновок, що попри невдачу “перебудови” як політичної акції, спроби трансформації радянського суспільства⁴, її позитивним результатом стосовно розвитку галузі юридичної науки було закладення підвалин нового бачення місця права в правовій системі, підготовка юридичної спільноти до сприйняття нових засад правового регулювання відносин у пострадянському суспільстві тощо⁵.

Саме на цих засадах відбувається подальший розвиток теорії правових відносин у вітчизняній правовій думці в наступний період, який починається в останні роки “перебудови” і набуває сили у незалежній Україні.

¹ *Ледях И. А.* Социальное государство и права человека (из опыта западных стран) // Социальное государство и защита прав человека. — М.: 1994. — С. 24.

² *Тихонова Е. А., Котюк В. А.* Социализм и социальная справедливость. — К., 1988; *Додін Є.* Комплексне дослідження правових аспектів боротьби з нетрудовими доходами // Рад. право. — 1988. — № 12. — С. 86, 94; *Козінцев І.* Законодавство і соціальна справедливість // Рад. право. — 1990. — № 1. — С. 52—54.

³ *Микульський К. И., Роговин В. З., Шаталин С. С.* Социальная политика КПСС. — М.: Политиздат, 1987. — С. 31—39.

⁴ *Аналіз процесу і результатів “перебудови” не є завданням цієї розвідки, але можна погодитися з думкою, що серед чинників її провалу, зокрема, були: відсутність традицій лібералізму в радянському суспільстві і, разом із тим, відсутність масової соціальної бази політичного централізму. Див.: Глухова А. В.* Политический центризм в посттоталитарном обществе: опыт и проблемы // Сов. государство и право. — 1993. — № 3. — С. 110—111.

⁵ *Більш детальний огляд тенденцій трансформації правової доктрини тієї доби див.: Харитонов Є. О.* Рецепція римського приватного права: Теоретичні та історико-правові аспекти. — Одеса, 1997. — С. 246—258.

Отже, на цьому етапі формування концепції правових відносин виступає як складна за своєю структурою, багатоаспектна проблема, що охоплює різноманітні питання: про форму, структуру, зміст правових відносин, про їх співвідношення з нормами права та багато інших актуальних питань теорії права.

При цьому правове відношення і норма права розглядаються як форма і зміст. Модель правового відношення, що міститься у нормі права, може відповідати, а може й не відповідати змістові правового відношення. Це може статися, наприклад, внаслідок не досить чіткого розуміння вимог правової норми, або неврахування деяких з них. Такий незбіг може знаходити прояв у тому, що правове відношення або зовсім не виникає, або ж буде здійснюватися не так, як це передбачено правовою нормою. Може бути й така ситуація, коли невідповідність форми і змісту виникає внаслідок бурхливого розвитку змісту, що потребує зміни форми. Це протиріччя між формою і змістом проявляється не лише в оновленні законодавства, але й у динаміці самої правової норми, у характері правового регулювання¹.

Варто звернути увагу й на те, що на другому та третьому етапах розвитку радянської концепції правовідносин практично стосовно кожної з галузей права чи навіть сфери правового регулювання було зроблено спроби визначити поняття та специфіку правовідносин, зумовлену предметом та методом правового регулювання².

Значною мірою напрацьоване на попередніх етапах розвитку теорії правових відносин було використане при формуванні та

¹ *Халфина Р. О.* Общее учение о правоотношении. — М.: Юрид. лит., 1974. — С. 39.

² *Александров Н. Г.* Трудовое правоотношение. — М., 1948; *Петров Г. И.* Советские административные правоотношения. — Л., 1972; *Мацюк А. Р.* Трудовые правоотношения развитого социалистического общества. — К.: Наукова думка, 1984; *Семчик В. И.* Имущественные правоотношения в сельском хозяйстве. — К.: Наукова думка, 1984; *Чиквашвили Ч. Д.* Личные и имущественные правоотношения в жилищных кооперативах. — М., 1973; *Чернышева С. А.* Правоотношения в сфере художественного творчества. — М.: Юрид. лит., 1979; *Иоффе О. С.* Правоотношение по советскому гражданскому праву. — Л.: Изд-во Ленинградского ун-та, 1949.

вдосконаленні сучасної концепції правовідносин в українській правовій науці і, зокрема, у вітчизняній адміністративістиці.

Наприкінці ХХ ст. вітчизняними науковцями досліджуються традиційні питання про форму, структуру, зміст та підстави виникнення правових відносин, про їх співвідношення з нормами права та багато інших актуальних питань теорії правових відносин¹.

При цьому наголошується на необхідності врахування тієї обставини, що право є результатом суб'єктивного усвідомлення об'єктивної необхідності. Об'єктивна реальність знаходить своє суб'єктивне відображення у правовій нормі. Звідси випливає висновок про важливе значення встановлення співвідношення правової норми з її реальним втіленням у життя — правовим відношенням².

У процесі дослідження правових відносин розрізняють два аспекти: гносеологічний та онтологічний. У гносеологічному аспекті дослідження, аналіз реалізації правової норми у правовому відношенні сприяє розкриттю природи права, механізму його впливу на суспільні відносини. Онтологічний аспект теорії правових відносин передбачає дослідження правового відношення як об'єктивної реальності. Цінність визначення правового відношення полягає передусім, у тому, що воно слугує розкриттю зв'язку права з іншими явищами та процесами суспільного життя.

З урахуванням цих міркувань наголошується на тому, що для виведення поняття правових відносин, слід співвіднести цю категорію з суспільними відношеннями, правовими нормами тощо. Відтак знову постає традиційна проблема з'ясування співвідношення правових та суспільних відносин, встановлення тієї обставини, що саме тут є первинним, а що — вторинним: правові норми чи суспільні відносини³.

Загалом сучасна українська теорія права при визначенні поняття правового відношення виходить із того, що це такі

¹ Пилипенко П. Д. Проблеми теорії трудового права: Монографія. — Львів, 1999. — С. 112.

² Селіванов В., Діденко Н. Правова природа регулювання суспільних відносин // Право України. — 2000. — № 10. — С. 20.

³ Пилипенко П. Д. Проблеми теорії трудового права: Монографія. — Львів: Видавничий центр Львівського нац. ун-ту ім. І. Франка, 1999. — С. 114.

специфічні вольові суспільні відносини, які виникають на основі відповідних норм права, а їх учасники взаємопов'язані суб'єктивними правами та юридичними обов'язками¹. Правовідносини також визначаються як такі суспільні відносини, котрі передбачені гіпотезою правової норми і належать до сфери ідеологічних відносин².

Разом із тим, незважаючи на те, що загальна теорія права, навіть попри всю дискусійність проблеми правових відносин, виробила певні концептуальні підходи до поняття цього явища, у галузевих науках, зокрема, в адміністративному праві, ця категорія залишається недостатньо вивченою. Якщо теорія права, досліджуючи та визначаючи те чи інше правове явище, виходить переважно з абстрактних позицій, то галузева правова наука змушена пристосовувати такі теоретичні абстракції до реалій відповідного виду суспільних правових зв'язків, що вимагає врахування низки додаткових обставин і знову загострює проблему з'ясування сутності правовідносин та їх співвідношення з конкретними суспільними відносинами, підстав виникнення останніх тощо.

У процесі формування концепції правовідносин увагу науковців, природно, привертала не лише проблема власне визначення правових відносин, але також і їх класифікація, оскільки, як слушно зазначалося у вітчизняній літературі, неможливо щонебудь сказати про юридичні факти, якщо уявляти їх як єдине ціле. Адже наукова класифікація юридичних фактів являє собою тонкий інструмент вивчення предмета, його суті, властивих йому закономірностей³.

Враховуючи цю обставину, практично всі дослідники категорії правовідносин у своїх розвідках завжди торкалися також і питань поділу останніх на види за різноманітними ознаками.

Так досить рано сформувалися і вже наприкінці XIX — на початку XX ст. набули достатнього поширення як традиційні класифікації правовідносин за такими ознаками, як функції,

¹ Загальна теорія держави і права: Навчальний посібник / За ред. В. В. Копейчикова. — К., 1997. — С. 190.

² Рабінович П. М. Основи загальної теорії права та держави: Посібник для студентів. — Вид. 2-е. — К., 1994. — С. 127.

³ Кикоть Г. Проблема класифікації юридичних фактів у сучасній теорії права // Право України. — 2003. — № 7. — С. 30.

галузі права, місце у механізмі правового регулювання тощо. Наприклад, відповідно до функцій, які на них покладаються, пропонувалося виокремлювати регулятивні та охоронні правовідносини; відповідно до галузей права розрізняли державно-правові, адміністративно-правові, цивільно-правові відносини; залежно від ролі в правовому механізмі, правовідносини поділяли на правотворчі, правозастосовчі та правореалізуючі; залежно від змісту — їх поділяли на матеріальні та процесуальні тощо¹.

Пізніше деякими науковцями радянської доби пропонувалися класифікації правовідносин, що ґрунтувалися на реаліях тогочасного суспільства та відповідних ідеологічних настановах, згідно, з якими право трактувалося лише як “базисна надбудова”.

Це, наприклад, давало їм підстави виокремлювати: 1) правовідносини, які опосередковують стосунки органів держави з громадськими організаціями та громадянами (державно-правові та адміністративно-правові відносини); 2) політичні правовідносини, котрі відображають “повновладність трудящих міста та села”; 3) виробничі правовідносини².

Разом із тим, оскільки традиційні (“дорадянські”) класифікації правовідносин мали підставами універсальні, а головне, — у більшості випадків, політично нейтральні критерії, це робило їх придатними для використання дослідниками незалежно від світоглядних засад суспільства, в якому вони жили. Тому багато із згаданих класифікацій правовідносин використовувалися і радянськими правознавцями, котрі, характеризуючи згадані види правовідносин, виокремлювали також додатково абсолютні та відносні, загальні та конкретні правовідносини,

¹ Коркунов Н. М. Применение положительного права // В кн.: Коркунов Н. М. Лекции по общей теории права / Предисл. д-ра юрид. наук, проф. И. Ю. Козлихина. — СПб.: Юридический центр Пресс, 2003. — С. 404—428; Тарановский В. Ф. Энциклопедия права. — Изд. 3-е. — СПб.: Лань, 2001. — С. 148—168; Шершеневич Г. Ф. Общая теория права. — Вып. 4 // В кн.: Хропанюк В. Н. Теория государства и права. Хрестоматия: Учебное пособие. — М.: Интерстиль, 1998. — С. 632—634, 410—412, 197—210, 699—704.

² Теория государства и права: Учебник / Под ред. Н. Г. Александрова. — Изд. 2-е. — М.: Юрид. лит., 1974. — С. 578—579.

відносини активного та пасивного типів, конституційні, адміністративні, цивільні, трудові правовідносини тощо¹.

Але чи не найбільшої популярності поміж фахівців у галузі загальної теорії права набув (зберігаючи її до цього часу) поділ правовідносин на два основні види — регулятивні та охоронні².

Регулятивні правовідносини при цьому розглядаються як такі, через котрі здійснюється безпосереднє регулювання суспільного життя — встановлення прав та обов'язків суб'єктів права. (Л. С. Явич називав регулятивні правовідносини правоустановчими, наголошуючи на тому, що тут ідеться про нормальний процес реалізації об'єктивного і суб'єктивного права та про належне виконання юридичних обов'язків³).

С. С. Алексєєв зазначаючи, що поділ правових відносин на регулятивні та охоронні відповідає двом напрямкам впливу права на суспільне життя — безпосередньо регулятивному і охоронному та двом однопорядковим різновидам юридичних норм, до регулятивних правовідносин зараховував більшість цивільних, трудових, сімейних та інших правовідносин, котрі виникають разом з установленням для осіб юридичних прав та обов'язків.

Натомість охоронні правові відносини мають змістом застосування до правопорушника засобів державного примусу, санкцій. Вони зустрічаються зазвичай у кримінальному та адміністративному праві і пов'язані з юридичною відповідальністю⁴.

¹ Проблемы теории государства и права: Учебник / Под ред. С. С. Алексеева. — М.: Юрид. лит., 1979. — С. 252; *Недбайло П. Е.* Применение советских правовых норм. — М.: ГИЮЛ, 1960. — С. 102—111; *Денисенко В. В.* Философско-правовой анализ административно-деликтных правоотношений // *Философия права*. — 2000. — № 2. — С. 46.

² *Питання про роль охоронних правовідносин* досить детально розглядалося М. Г. Александровим ще у 50-х рр. минулого століття (див.: *Александров Н. Г.* Законность и правоотношения в советском обществе. — М., 1955. — С. 91), але й досі не є повністю дослідженим, хоча останнім часом і з'явилася низка публікацій із цієї проблеми.

³ *Явич Л. С.* Общая теория права. — Л.: Изд-во Ленинградского ун-та, 1976. — С. 219.

⁴ *Алексеев С. С.* Право: азбука — теория — философия: Опыт комплексного исследования. — М.: Статут, 1999. — С. 67; *Теория государства и права: Курс лекций* / Под ред Н. И. Матузова и А. В. Малько. — М.: Юристъ, 1997. — С. 477.

Охоронні правові відносини спрямовані на здійснення юридичної відповідальності або на поновлення порушеного правопорядку, на охорону суб'єктивних прав, на застосування санкцій норм права. Такі правові відносини пов'язані з правовою патологією, а відтак є свідчення наявності правопорушень.

Охоронні правовідносини, пов'язані з реалізацією санкцій правових норм, є настільки важливими, що мають ще й форму процесуальних правових відносин. Тому вони трактувалися як такі, що "оформляють" кримінальну, адміністративну, дисциплінарну та інші види юридичної відповідальності, а також застосування інших юридичних санкцій.

Відтак уже згадувані матеріальні та процесуальні правовідносини розглядаються у вітчизняній теорії права фактично у двох іпостасях: з одного боку, вони є формою охоронних правовідносин, але з іншого, — виступають також як окремі види при класифікації правових відносин.

Загалом, набуває популярності трактування процесуальних правових відносин як особливої самостійної форми суспільних відносин, котра слугує реалізації матеріально-правового відношення.

Стосовно розмежування матеріальних та процесуальних правових відносин у юриспруденції того часу була висловлена пропозиція, яка зберігає свою значущість і тепер.

Сутність її полягає у врахуванні інтересів (духовних та матеріальних цінностей), котрі охороняються правом і щодо яких виникають правовідносини: матеріальне право забезпечує **справедливість**, процесуальне право — правову безпеку. Стосовно класифікації правовідносин, про яку тут ідеться, ця теза виглядає таким чином: у матеріальних правовідносинах реалізується більшою мірою справедливість, а у процесуальних — також більшою мірою — правова безпека¹.

В останні роки радянської доби, особливо у пострадянські часи, значна увага правознавцями приділяється аналізу правовідносин як таких, що пов'язані зі сферами публічного та приватного права.

¹ Сабо И. Основы теории права: Пер. с венг. В. А. Туманова. — М.: Прогресс, 1974. — С. 56—57.

Це дає науковцям змогу виявити особливості правового відношення, як категорії, що містить публічно-правові та приватноправові елементи, а також з'ясувати структурні особливості правовідносин, пов'язані з їх приналежністю до різних галузей права, де переважають засади публічного або засади приватного права чи діють “змішані” засади публічної і приватної галузі (соціальне, гуманітарне, морське, банківське, підприємницьке право тощо)¹.

У наукових розвідках цього напрямку звертається увага на те, що, хоча право в цілому має офіційний, державний і в цьому відношенні публічний характер, але поняття “публічне” може застосовуватися у юриспруденції також і в більш вузькому значенні. І в цьому значенні поняття “публічне” стосується лише тієї частини права, котра має відношення до діяльності держави.

По-друге, підкреслюється, що публічне і приватне право — це не галузі, а сфери, зони права, котрі іноді називають супер- або надгалузями, кожна з яких охоплює групу галузей національного права: до публічного права зараховують адміністративне, фінансове, кримінальне, процесуальне право та ін.; до приватного — цивільне та деякі інші галузі права².

Поділ права на публічне і приватне, у свою чергу, слугує підґрунтям розмежування на національному рівні права цивільного і адміністративного як двох головних, визначальних галузей регулятивного права. Відтак у процесі реалізації норм відповідної галузі права виникають правовідносини першого (теоретичного) рівня — публічно-правові та приватноправові,

¹ Харитонов О. І., Харитонов Є. О. Категорії “приватного”, “публічного” та “соціального права” у загальній системі права // Приватне право і підприємництво. — К., 2000—2002. — Вип. 2. — С. 35—38; Харитонов О. І., Харитонов Є. О. Приватні та публічні правовідносини представництва // Науковий вісник Чернівецького університету: Збірник наук. праць. — Вип. 147. — Правознавство. — Чернівці: Рута, 2002. — С. 36—41; Харитонов О. І. Співвідношення публічно-правового та приватно-правового регулювання управлінських послуг // Актуальні проблеми політики. — Одеса: Юридична література, 2003. — Вип. 16. — С. 185—190.

² Алексеев С. С. Частное право: Научно-публицистический очерк. — М.: Статут, 1999. — С. 24—25.

і правовідносини другого рівня (галузевої теорії) — адміністративно-правові та цивільно-правові¹.

Однак попри неоднаразове звернення фахівців у різних галузях права до проблеми класифікації правовідносин, вона й сьогодні залишається не вирішеною остаточно².

Саме на цих питаннях і доцільно зосередити увагу при подальших дослідженнях проблем адміністративних правовідносин (правовідносин в адміністративному праві), про що піде мова у наступних розділах.

Стосовно структури правових відносин протягом останніх двох століть сформувалося декілька точок зору, які варто тут охарактеризувати як такі, що справили вплив на сучасну вітчизняну концепцію правовідносин.

Передусім поміж них варто згадати позицію правознавців Російської імперії, котрих об'єднувало у розумінні структури правовідносин акцентування уваги на тій обставині, що елементами будь-якого правового відношення вони вважали: права та обов'язки сторін, суб'єктів, що мають права, і об'єкт права³.

“Трьохелементна” структура правовідносин і надалі залишається доволі поширеною⁴, хоча іноді йдеться не про три, а про чотири елементи правового відношення: суб'єкти, об'єкт, суб'єктивні права та юридичні обов'язки. (При цьому суб'єктивні права та юридичні обов'язки іноді іменують змістом правовідносин, що зводить кількість елементів останнього знов-таки до трьох)⁵.

¹ Харитонова О. І. Сутнісні ознаки адміністративного права як галузі публічного права // У кн.: Виконавча влада і адміністративне право / За заг. ред. В. Б. Авер'янова. — К.: Ін-Юре, 2002. — С. 76—83.

² Кикоть Г. Проблема класифікації юридичних фактів у сучасній теорії права // Право України. — 2003. — № 7. — С. 29—32.

³ Трубецкой Е. Н. Энциклопедия права. — СПб.: Лайф, 1998. — С. 154; Коркунов Н. М. Лекции по общей теории права / Предисл. д-ра юрид. наук, проф. И. Ю. Козлихина. — СПб.: Юридический центр Пресс, 2003. — С. 184.

⁴ Рясенцев В. А. Основы советского гражданского права. — М.: Юрид. лит., 1987. — С. 35.

⁵ Проблемы теории государства и права: Учебник / Под ред. С. С. Алексеева. — М.: Юрид. лит., 1979. — С. 253; Теория государства и права: Курс лекций / Под ред. Н. И. Матузова и А. В. Малько. — М.: Юристъ, 1997. — С. 478; Венгеров А. Б. Теория государства и права: Учебник для юридических вузов. — М.: ИКФ Омега-Л, 2002. — С. 458.

Разом із тим, варто відзначити тенденцію, яка достатньо чітко сформувалася в останнє десятиріччя, і полягає в тому, що юридичні факти розглядаються і як передумова правового відношення, і як його структурний елемент¹.

Але, розглядаючи динаміку поглядів щодо структури правовідносин, слід звернути увагу на ту обставину, що найбільш дискусійними тут є не визначення структури (складу) правового відношення в цілому, а розуміння сутності окремих його елементів.

Зокрема, тривалий час точилася дискусія стосовно суб'єктів правовідносин, де розбіжності між науковцями існували та існують не лише у тлумаченні самого поняття, а навіть у підходах до такого тлумачення.

Тривалий час панував так званий ідеалістичний підхід до поняття суб'єкта права, котрий практично рівною мірою притаманний усім класичним теоріям правосуб'єктності XIX ст.: теорії волі та теорії інтересу, а також різним їх комбінаціям, що розглядали суб'єкта права як носія індивідуальної волі і індивідуального інтересу (такий підхід був характерним для К. Савіньї і Р. Єрінга, Г. Пухти і М. М. Коркунова, Ю. Гамбарова та інших).

З часом сформувалася позиція, прихильники якої ототожнюють суб'єкта правовідносин з учасниками суспільних відносин, котрі відповідно до норм права мають здатність бути учасниками правових відносин, виступати як носії передбачених законом прав та обов'язків².

При цьому розмежовуються поняття "суб'єкт права" і "людина", оскільки "суб'єкт права" — це лише одна з властивостей людини, створена об'єктивним правом³.

Проте проблема співвідношення між цими поняттями у теорії права і досі не є вирішеною. Основні дискусії точаться з приводу того, чи є правоздатність та дієздатність властивостями

¹ Скакун О. Ф. Теория государства и права: Учебник. — Х.: Консум; Ун-т внутр. дел, 2000. — С. 379.

² Хропанюк В. Н., Шанин В. И. Теория государства и права. — М., 1993. — С. 144; Теория государства и права: Курс лекций / Под ред. Н. И. Матузова и А. В. Малько. — М.: Юристъ, 1997. — С. 481.

³ Хропанюк В. Н. Теория государства и права. — М., 1996. — С. 311.

особи чи суб'єкта, як співвідносяться поняття правового статусу, правосуб'єктності, правоздатності та суб'єкта права тощо.

Визначення об'єкта як одного з елементів структури правового відношення також залишається дискусійним.

Так, В. Г. Вердников об'єктом правового відношення визначає те благо, на яке спрямовані суб'єктивне право та відповідний йому обов'язок з метою задоволення інтересу управомоченої особи¹. Натомість, Ю. К. Толстой зазначає, що об'єктом є те фактичне відношення, на яке справляє вплив правове відношення².

Однак найбільш радикальною є позиція Р. О. Халфіної, котра вважає, що існує чимало правових відносин, які не мають визначеного об'єкта. Отже об'єкт не є елементом структури правового відношення, хоча й має значення для виникнення і розвитку багатьох правових відносин та їх структури³.

Різними школами права по-різному трактуються також поняття та правова природа суб'єктивних прав.

Так, з точки зору школи природного права, визнання та закріплення суб'єктивних прав мали джерелом сутність самої людини. Декотрі з них були виголошені невід'ємними та священними в період Великої французької революції та під час набуття незалежності Америкою. Можливо, саме тому послідовниками класичної теорії природного права створено значну кількість праць, де вони, як і позитивісти, піддавали критиці теорію суб'єктивного права. Відтак ця проблема стала предметом численних авторитетних досліджень, приводом для тривалих дискусій⁴.

¹ *Советское гражданское право. Часть 1 / Под ред. В. А. Рясенцева. — М.: Юрид. лит., 1986. — С. 75—76; Теория государства и права: Учебник для юридических вузов / Под общ. ред. д-ра. юрид. наук, профессора А. С. Пиголкина. — М.: ОАО "Издательский Дом "Городец", 2003. — С. 376—377.*

² *Толстой Ю. К. К теории правоотношения. — Л.: Изд-во Ленинградского ун-та, 1959. — С. 65.*

³ *Халфина Р. О. Общее учение о правоотношении. — М.: Юрид. лит., 1974. — С. 212—217.*

⁴ *Бержель Ж.-Л. Общая теория права / Под общ. ред. В. И. Даниленко / Пер. с фр. — М.: Издательский дом "NOTA BENE", 2000. — С. 70—75.*

Тому увагу науковців традиційно привертало і привертає трактування правової природи суб'єктивних прав у контексті такого важливого моменту, як воля учасників правовідносин.

У літературі склалося, загалом, два підходи до вирішення цього питання.

Перший із них — природно-правовий — ґрунтується на визнанні природних, невідчужуваних прав особистості, котрі не створюються, а лише визнаються і підтверджуються нормами позитивного законодавства.

Другий — це так звана “вольова” теорія, котра була створена у протилежність природно-правовій доктрині. Вона має підґрунтям ідеалістичну філософію Гегеля і визначає суб'єктивне право як своєрідний наказ, котрий видається об'єктивним правопорядком і дається окремій особі у її вільне розпорядження; як надані державою повноваження, свободу або дозволеність волі у межах, установлених законом. Заперечуючи таку позицію О. С. Йоффе, зазначав, що, коли суб'єктивне право вважати наданим державою дозволом індивідуальної волі, то звідси слідує, що держава не просто визнає, а створює права особистості, наділяючи ними окремих громадян і визначаючи тим самим обсяг правоздатності кожного з них, котрий може бути збільшений або зменшений на розсуд самої держави¹.

Принцип природженості прав, висунутий прихильниками школи природного права, таким чином, замінюється принципом їх надання державою, а тому і принципу невідчужуваності та невід'ємності прав має бути протиставлена принципова можливість їх обмеження та скасування з волі держави, котрою ці права створюються. Такими є висновки, до яких приводить вольова теорія виникнення суб'єктивних прав.

Вади “вольової” теорії деякою мірою пом'якшені у “теорії інтересу”, котра з'явилася у останній чверті XIX ст., ґрунтуючись на ідеї протиставлення індивідуальних і загальних інтересів, внаслідок чого інтереси особистості поглинаються державними, загальними інтересами. Логічним висновком із такого посилення є визнання можливості широкого втручання

¹ *Йоффе О. С.* Правоотношение по советскому гражданскому праву. — Л.: Изд-во Ленинградского ун-та, 1949. — С. 44—45.

в особисту, раніше автономну сферу, у випадку якщо цього вимагає захист загального інтересу.

Така постановка питання природно зумовила необхідність установлення первинності суб'єктивних прав та юридичних обов'язків, а відтак — взаємну зворотність цих категорій.

Зокрема, на хвилі популярності згадуваних вище природно-правових теорій лунали пропозиції про визнання первинним у змісті правового відношення суб'єктивного права¹.

Проте з часом сформувався більш зважений підхід до вирішення цього питання, прихильники якого звертали увагу на те, що проблема первинності чи вторинності одного з елементів змісту правового відношення має вирішуватися з урахуванням поділу права на приватне і публічне. У приватному праві, звичайно, первинним є суб'єктивне право. Але в публічному праві, де домінуючим є публічний інтерес, перевага у правовідносинах має надаватися юридичному обов'язку².

Що стосується обставин, з якими пов'язані виникнення, зміна, припинення або інші трансформації правовідносин (юридичних фактів), то спеціальні дослідження у цій галузі з'явилися відносно недавно і спочатку мали місце, головним чином, на теренах окремих галузей права, а не загальної його теорії (поодинокі наукові розвідки загальнотеоретичного характеру, присвячені цій проблематиці, виглядали саме як винятки із загального правила³).

Зокрема, суттєве значення для з'ясування поняття, сутності та видів підстав виникнення цивільних прав і обов'язків мала праця О. О. Красавчикова, виконана у середині минулого століття,

¹ Мейер Д. И. Русское гражданское право. — Ч. 1. — М.: Статут, 1997. — С. 32—33.

² Харитонова О. І. Структура правового відношення з погляду дихотомії: Приватне право — публічне право // Наукові праці Одеської національної юридичної академії. — Одеса: Юридична література, 2003. — Том 2. — С. 61—70.

³ Иванова З. Д. Основания возникновения правоотношений по советскому праву. Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. — М., 1951. ...Ця авторка ще поверталася до проблематики юридичних фактів, але вже на початку нового "в'ятка" розвитку теорії цього інституту; Иванова З. Д. Юридические факты и возникновение субъективных прав граждан // Сов. государство и право. — 1980. — № 2. — С. 35—38.

присвячена розгляду юридичних фактів у сфері цивільного права¹.

Після досить тривалої перерви з'являється низка наукових розвідок цієї проблеми. Проте варто зауважити, що й надалі протягом певного часу активність досліджень юридичних фактів у цивілістичних галузях права переважала над дослідженнями цієї категорії у сфері загальної теорії права та публічно-правових галузях. (Втім траплялися і винятки, до числа яких належать, наприклад, праці Т. О. Синцової², В. В. Вахтера³ та деяких інших фахівців у галузі загальної теорії держави і права та у галузі публічно-правових дисциплін).

Так, протягом 70-х — початку 90-х років минулого століття в СРСР, а потім в колишніх союзних республіках, з'являється значна кількість цікавих наукових розвідок, у тому числі дисертацій, з цієї проблематики, виконаних правознавцями — фахівцями у галузі трудового права⁴, цивільного процесуального права⁵,

¹ Красавчиков О. А. Юридические факты в советском гражданском праве. — М.: Гос. издат. юрид. лит., 1958. — 171 с.

² Синцова Т. А. Основания возникновения и динамики государственно-правовых отношений // Сов. государство и право. — 1981. — № 1. — С. 30.

³ Вахтер В. В. Общетеоретические вопросы понятия фактической основы применения норм советского права: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. — Свердловск, 1979.

⁴ Баринов О. В. Юридические факты в советском трудовом праве: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. — Л., 1980; Бодерскова Г. С. Юридические факты в процессе развития трудового правоотношения: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. — 1983; Бодерскова Г. С. Юридические факты в механизме правового регулирования трудовых отношений рабочих и служащих // В сб.: Процессуальные средства реализации конституционного права на судебную и арбитражную защиту. Межвуз. тематический сборник. — Калинин, 1982. — С. 182—184; Гейхман В. Л. Сложные юридические составы как основания возникновения трудовых правоотношений: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. — М., 1970.

⁵ Крашенинников Е. А. Юридические факты в гражданском процессуальном праве // Актуальные проблемы правового регулирования хозяйственной деятельности социалистических организаций: Межвуз. тематический сборник. — Владивосток, 1978. — С. 57—66; Щеглов В. Н. Юридические факты, вызывающие возникновение и изменение гражданских процессуальных правоотношений // Труды Томского ун-та. Серия юридическая. — Т. 183. — Томск, 1965. — С. 152; Ярков В. В. Юридические факты в механизме реализации норм гражданского процессуального права. — Екатеринбург, 1992.

сімейного права¹, житлових, пенсійних та інших правових відносин².

(Принагідно варто зазначити, що на той час розвідки вітчизняних науковців на цих теренах практично відсутні).

Поступово (як здається, значною мірою також завдяки накопиченому на рівні галузевих досліджень фактологічному матеріалу) з'являються наукові праці, присвячені проблемі юридичних фактів на загальнотеоретичному рівні, поміж яких виділяються ґрунтовні розвідки загального характеру, виконані В. Б. Ісаковим³ та В. М. Синюковим⁴. Значна увага юридичним фактам, як підставі виникнення, зміни та припинення правових відносин приділяється також у більшості підручників із загальної теорії держави і права.

Активізація досліджень, пов'язаних із даною проблематикою, у вітчизняній юриспруденції помітна після набуття Україною незалежності, коли з'являється низка публікацій, у яких юридичні факти досліджуються як загальна категорія права з

-
- ¹ *Реутов С. И.* Юридические факты в семейном праве: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. — М., 1976; *Рясенцев В. А.* Юридические акты в семейном праве // Труды ВЮЗИ. — М.: 1980. — С. 109—119; *Рогович Л. Н.* Юридические факты в динамике алиментного правоотношения супругов // Актуальные проблемы правового регулирования хозяйственной деятельности социалистических организаций: Межвуз.тематический сборник. — Владивосток, 1978. — С. 40—44; *Данилин В. И., Реутов С. И.* Юридические факты в советском семейном праве. — Свердловск: Изд-во Уральского ун-та, 1989. — 156 с.
 - ² *Воронина Н. П.* Правообразующие юридические факты в советском жилищном праве: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. — Свердловск, 1982; *Тарасова В. А.* Юридические факты в области пенсионного обеспечения. — М., 1974.
 - ³ *Исаков В. Б.* Фактический состав в механизме правового регулирования. — Саратов, 1980; *Исаков В. Б.* Юридические факты в советском праве. — М.: Юрид. лит., — 144 с.; *Исаков В. Б.* Проблемы теории юридических фактов: Автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. — Свердловск, 1985. — 27 с.
 - ⁴ *Синюков В. Н.* Особенности юридических фактов в отдельных отраслях советского права // Актуальные проблемы отраслевых юридических наук. — Саратов: Изд-во Саратовского ун-та. 1982. — С. 129—138; *Синюков В. Н.* Роль юридических фактов в процессе правореализации // Актуальные вопросы советского права (Теория и практика). — Казань: Изд-во Казанского ун-та, 1986. — С. 20—22.

погляду встановлення їхньої сутності, класифікації, характеристики окремих різновидів тощо¹.

Певне поживлення наукових розвідок на цих теренах спостерігається і стосовно з'ясування поняття, сутності, призначення та особливостей визначення у нормах права юридичних наслідків наявності підстав виникнення, припинення, зміни та інших трансформацій правових відносин у окремих галузях української юриспруденції.

Тут перед поки що традиційно ведуть спеціальні дослідження юридичних фактів, виконані на теренах тих галузевих наук, котрі традиційно вважаються ближчими до сфери приватного права або можуть бути віднесені до так званого "соціального права", що є симбіозом права публічного і приватного і про яке детальніше буде йтися у наступних розділах². (Принагідно варто зазначити, що інтерес до аналізу юридичних фактів у галузі трудового права зберігається і в зарубіжних науковців³).

¹ Цвік М. Про систему юридичних актів // Вісник Академії правових наук України. — 2002. — № 4(31). — С. 14—24; Чувакова А. М. Проблема дефектності юридических фактов // Актуальні проблеми держави та права. — Одеса: 1999. — Вип. 6. — Ч. 1. — С. 115—121; Чувакова А. М. Юридичний факт і юридичний склад // Актуальні проблеми держави і права. — Одеса, 2001. — Вип. 11. — С. 54—57; Чувакова А. М. Юридичний факт і соціальна ситуація // Актуальні проблеми держави і права. — Одеса, 2002. — Вип. 16. — С. 89—90; Кикоть Г. Проблема класифікації юридичних фактів у сучасній теорії права // Право України. — 2003. — № 7. — С. 29—33.

² Єрмоєнко В. Вольовий характер підстав виникнення трудових правовідносин // Право України. — 1998. — № 11. — С. 96; Солодовник Л. Роль юридичних фактів у динаміці правовідносин трудового права // Право України. — 2000. — № 7. — С. 13; Солодовник Л. Юридичні факти — підстави виникнення трудових правовідносин // Право України. — 2000. — № 1. — С. 59—63; Харитонов Є. О., Харитонова О. І., Шемонаєв В. Ю. Загальна аварія як підстава виникнення правовідносин // Вісник Хмельницького інституту регіонального управління та права: Науковий часопис. — Хмельницький, 2002. — № 4. — С. 52—58; Сташків Б. Загальна характеристика юридичних фактів у пенсійному забезпеченні // Право України. — 1998. — № 1. — С. 115—119; Пилипенко П. Д. Підстави виникнення індивідуальних трудових відносин. — К.: Знання, КОО, 2003. — 146 с.

³ Кручинин А. В. Юридические факты и их составы, обуславливающие возникновение индивидуальных трудовых отношений в России: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. — Пермь, 2003. — 27 с.

Проте, у зв'язку з тим, що останнім часом категоріальний апарат і публічних юридичних наук зазнав відчутних трансформацій, чинником яких є введення нових понять, переосмислення тих, що існували раніше, тощо, категорії юридичних фактів у цій галузі почали приділяти більше уваги як у підручниках з адміністративного права¹, так і на рівні спеціальних наукових розвідок.

Щоправда, предметом останніх нерідко виступають ті чи інші категорії адміністративного права як такі, а не саме у контексті їх трактування як юридичних фактів². Однак і спеціально до категорії юридичних фактів у публічно-правових галузях права взагалі та в адміністративному праві зокрема дослідники дедалі більше звертаються з метою ретельного наукового аналізу³.

Проте при цьому використовуються положення загальної теорії права щодо визначення, характеристики та класифікації

¹ *Адміністративне право України: Підручник / За заг. ред. С. В. Ківалова. — Одеса: Юридична література, 2003. — С. 67; Колпаков В. К., Кузьменко О. В. Адміністративне право України: Підручник. — К.: Юрінком Інтер, 2003. — С. 67—69; Административное право Украины. — Изд. 2-е, перераб. и дополн. / Под ред. Ю. П. Битяка. — Харьков: Право, 2003. — С. 45; Стариков Ю. Н. Курс общего административного права. — В 3-х т. — Т. 1: История. Наука. Предмет. Нормы. Субъекты. — М.: Норма, 2002. — С. 411.*

² *Битяк Ю., Константиий О. Правова природа адміністративних договорів // Вісник Академії прав. наук України. — Х., 2001. — № 3(26). — С. 101—108; Дудченко В. В. Адміністративний договір як різновид публічно-правового договору (деякі теоретичні аспекти) // Актуальні проблеми держави і права. — Одеса, 2001. — Вип. 12. — С. 69—73; Савотин А. А. Административно-правовой договор в системе регулирования общественных отношений (понятие и классификация) // Юрист. — 2001. — № 11. — С. 52—57; Стефанюк В. Адміністративний договір — вимога сьогодення // Право України. — 2003. — № 11. — С. 11—16.*

³ *Пацурківський П. С. Виникнення, зміна та припинення фінансового правовідношення // Науковий вісник Чернівецького університету: Збірник наукових праць. — Вип. 125: Правознавство. — Чернівці: Рута, 2001. — С. 123—145; Харитонов Є. О., Харитонова О. І. Юридичні факти як категорія приватного та публічного права // Проблеми державотворення і захисту прав людини в Україні: Матеріали ІХ регіональної науково-практ. конференції. — Львів, 2003. — С. 55—57; Костюков А. Н. Юридические факты в муниципальном праве // Журнал российского права. — 2003. — № 4. — С. 53—61.*

юридичних фактів, нерідко без глибокого аналізу особливостей, властивих їм у певній галузі права.

Це підтверджує вже висловлену вище тезу стосовно того, що проблемі юридичних фактів як у загальній теорії права, так і в галузевих юридичних науках (в тому числі, у вітчизняній юриспруденції) уваги поки що приділяється недостатньо, внаслідок чого низка питань у контексті їхнього зв'язку з категорією правовідносин і досі залишається практично недослідженою.

Отже, зберігається необхідність заповнення прогалин у вивченні поняття, сутності та класифікації юридичних фактів і на цьому підґрунті характеристики окремих видів юридичних фактів у контексті їх взаємодії з ключовою категорією правовідносин.

2.1. Постановка проблеми

Звертаючись до аналізу категорії правовідносин, слід врахувати, що такі відносини не існують відокремлено, як “річ у собі”, а є складовою частиною правової системи.

Тому, не аналізуючи різноманітні аспекти цього складного суспільного феномена, що слугували і слугують предметом спеціальних наукових розвідок¹, використаємо як відправне положення для подальшого аналізу категорії правовідносин такі визначення правової системи, котрі набули визнання фахівців і достатньо поширені у вітчизняному правознавстві.

Зокрема, вдалим уявляється визначення правової системи як комплексу взаємопов'язаних та узгоджених юридичних засобів, призначених для регулювання суспільних відносин, а також юридичних явищ, що виникають внаслідок такого регулювання (правові норми, правові принципи, правова свідомість, законодавство, правові відносини, юридичні установи, юридична техніка, правова культура, стан законності та її деформація, правопорядок тощо)².

Оскільки в цьому випадку правовідносини виступають як один з елементів загальної системи, що існує поруч з іншими елементами, постає необхідність з'ясування співвідношення між ними та встановлення місця правовідносин в “ієрархії” зазначених елементів. У свою чергу, це потребує встановлення сутності правовідносин та з'ясування їх зв'язку з реальними відносинами між дійсними та потенціальними суб'єктами права.

¹ *Онiщенко Н. М.* Правова система: проблеми теорії. — К.: Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2002. — 352 с.; *Онiщенко Н. М.* Правова система і держава в Україні. — К.: Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2002. — 132 с.

² *Скакун О. Ф.* Теория государства и права: Учебник. — Харьков: Консум; Университет внутр. дел, 2000. — С. 258—259; Порівн.: *Алексеев С. С.* Общая теория права. — М., 1981. — Т. 1. — С. 90.

При цьому маємо враховувати, що поняття правовідносин є багатоплановим і визначення та характеристика його можливі на декількох рівнях.

Зокрема, деякими правознавцями ще на початку ХХ ст. зазначалося, що про юридичне (правове) відношення можна вести мову у подвійному сенсі: конкретне юридичне відношення є саме те відношення з усіма його індивідуальними ознаками, яке виникло в житті у певному випадку і отримало визнання права; абстрактне юридичне відношення має місце тільки в уяві, реально воно не існує і визначається типовими рисами, властивими для певної групи конкретних юридичних відносин. З конкретними відносинами має справу суддя, з абстрактними — законодавець і теоретик¹.

У зв'язку з цим являє інтерес позиція М. Г. Александрова, який вже в радянські часи писав про можливість існування "абстрактного типового правового відношення", встановленого диспозицією правової норми або її санкцією, до виникнення конкретних правовідносин, котрі з'являються лише за наявності фактичних обставин, передбачених гіпотезою. Відтак виникають суб'єктивні права і юридичні обов'язки суб'єктів, котрі власне і є правовими відносинами. При цьому згадані суб'єкти мають бути правоздатними, що, на його думку, є передумовою виникнення правового відношення².

Наведені міркування про доцільність розрізнення абстрактних і конкретних правовідносин, безумовно, мають сенс.

Разом із тим, як уявляється, виокремлення лише двох значень цієї категорії є недостатнім. Передусім тому, що це не дозволяє повною мірою враховувати всі рівні існування та функціонування правових понять і адекватно відобразити можливості їх багатозначного визначення на різних ступінях ієрархії правових наук:

- 1) на рівні загальної теорії права;
- 2) на рівні теорії (методології) тієї чи іншої галузі права (у нашому випадку — адміністративного права);
- 3) на рівні застосування конкретної норм відповідної галузі права.

¹ Хвостов В. М. Система римського права: Учебник. — М.: Спарк, 1996. — С. 58.

² Александров Н. Г. Некоторые вопросы учения о правоотношении // В сб.: Труды научной сессии всесоюзного института юридических наук 1—6 июля 1946 г. — М.: Юриздат Минюста СССР, 1948. — С. 32.

Стосовно проблематики та напрямків даної наукової розвідки їх можна також іменувати:

- 1) “загальнотеоретичний рівень”;
- 2) “адміністративно-теоретичний рівень”;
- 3) “конкретно-адміністративний рівень”.

Зробивши поправку на вказане застереження, маємо виходити з того, що визначення та характеристика поняття правових відносин можливі на трьох рівнях.

1. На першому рівні характеристика правовідносин може бути дана у найбільш абстрактному вигляді, як категорії, що існує та підлягає аналізу в межах загальної теорії права взагалі. З таким поняттям правовідносин мають справу фахівці у галузі теорії права, а також усі правознавці, котрі в силу тих чи інших причин звертаються до аналізу правовідносин як загальноправового феномена.

2. На другому (теоретико-адміністративному, адміністративно-теоретичному) рівні категорія правовідносин теж характеризується у загальному вигляді, але вже на рівні галузевої теорії права, передусім, на рівні досліджень поняття, ознак та сутності категорій адміністративного права, котре виступає як складовий елемент класичної дихотомії “публічне право — приватне право”.

Тут варто принагідно згадати, що, хоча вказаній дихотомії у сучасних дослідженнях надається великого значення¹, проте, разом із тим, зазначена двочленна класифікація права іноді зазнає критики за те, що не дає можливості для повного і всебічного дослідження такого складного феномена, яким є право.

Зокрема, у літературі зазначається, що використання методу дихотомічного поділу є виправданим лише тоді, коли необхідно протиставити певні явища, поняття, категорії тощо, підкреслити наявність у них протилежних рис, засад тощо.

Проте, оскільки така класифікація не є вичерпною, в неї не вписуються всі типи відносин, які є предметом правового регулювання і відповідно — усі типи правових норм. Зокрема, за її межами залишаються відносини, що виникають у процесі

¹ Харитонов Є., Харитонова О. До питання про значення дихотомії “приватне право — публічне право” // Вісник Академії правових наук України. — 2000. — Вип. 2(21). — С. 83.

забезпечення прав та інтересів громадян у соціальній сфері, де держава та інші соціально-публічні утворення не завжди виступають як владні суб'єкти, але й не є звичайними суб'єктами приватного права. Їхні обов'язки стосовно громадян, які виступають як суб'єкти приватних прав, не мають звичайного приватноправового характеру і полягають у виконанні певних дій у якості саме суб'єктів публічного права.

Разом із тим, стосовно громадян як суб'єктів приватних прав держава або інші публічні утворення та їхні органи виконують не владні функції, а функції соціального захисту.

Враховуючи специфіку сукупності норм, що опосередковують дані відносини, цю "третю" галузь називають "соціальним правом"¹.

Із цього приводу слід зазначити, що звернення до категорії "соціальне право" вже неодноразово мало місце. Причому цим терміном позначалися різні, іноді протилежні поняття.

Так, в перші роки радянської влади цей термін пропонувалося використати для позначення сукупності норм, що регулювали торговий обіг та деякі суміжні відносини². Загалом цим поняттям охоплювалися норми цивільного, трудового і т. п. права.

Аналізуючи поняття та сутність соціального права у такому трактуванні, можна зробити висновок, що фактично воно значною мірою було тотожним поняттю приватного права, яке на той час не визнавалося радянською правовою наукою³.

Разом із тим, згаданий підхід має певні недоліки, які зокрема полягають у тому, що наголошування на соціальних аспектах

¹ У радянській доктрині права цей термін з'явився ще у 20-х роках, хоча тоді вживався як антитеза "нормативному" розумінню права. *Гойхбарг А. Г.* Пролетарская революция и право. — М., 1920; *Гойхбарг А. Г.* Основы частного имущественного права. — М., 1924. — С. 8—9.

² *Стучка П. И.* Введение в теорию гражданского права. — Изд. 2-е. — М., 1928. — С. 70.

³ Такий підхід ґрунтувався на відомому висловлюванні В. І. Леніна про те, що більшовики не визнають нічого приватного в галузі господарювання. *Ленин В. И.* ПСС. — Т. 44. — С. 398. Разом з тим, терміном "соціальне право" іноді позначають усе право перехідного періоду до "зрівнювання виробників". *Мордачев В. Д.* Нормы советского трудового права. (Социальные свойства и обоснование). — Саратов, 1984. — С. 28.

приватних відносин деякою мірою звужує сферу останніх¹, створює ідеологічне підґрунтя для втручання у них держави з відступом від засад приватного права², широким використанням адміністративного інструментарію.

Саме факт використання адміністративних методів впливу у галузі регулювання соціальних відносин, на нашу думку, був однією з підстав формування протилежної позиції — віднесення соціального права до публічної сфери.

Так, у ФРН, де у 70-х роках ХХ ст. створено Соціальний кодекс, соціальне законодавство розглядається як таке, галузі якого являють правові системи, що є похідними від адміністративного права. Воно, зокрема, передбачає право громадян на отримання юридичної допомоги та консультацій з питань, що належать до соціальних послуг, встановлює перелік соціальних послуг, порядок їх надання, а також обов'язки установ та відомств, котрі їх надають³.

Отже, у цьому випадку, фактично, маємо справу з іншою крайньою точкою зору. Соціальне право розглядається як похідне від права адміністративного.

Як уявляється, обидві наведені позиції не можна визнати бездоганними, оскільки кожна з них відображає ту чи іншу доктрину, характерну для певної правової системи. Тому у кожній з них з урахуванням пріоритетів, що склалися, ідеології та філософії права (власної або адаптованої) соціальне право "вироснується" з тієї чи іншої класичної (основної) галузі права — приватного чи публічного права. Відповідно сформовано характерні риси і розставлено акценти.

Як уявляється, не останню роль у визначенні таких підходів, крім того, відіграло і відіграє усвідомлене чи підсвідоме бажання

¹ За межами їх зокрема опиняються виробництво та реалізація продукції, що призводить до появи ідеї так званого "господарського права" тощо. Рубинштейн Б. М. Советское хозяйственное и гражданское право. — Изд. 2-е. — М., 1936. — С. 19.

² Це знайшло відображення у сумнозвісних ст. 1 та 4 радянських цивільних кодексів 20-х років (нумерація статей тут збігалася в цивільних кодексах усіх союзних республік), а також у самій оцінці спрямованості Цивільного кодексу. Вышинский А. Я. К положению на фронте правовой теории. — М.: Юриздат, 1937. — С. 17.

³ Административное право зарубежных стран: Учебное пособие / Под ред. А. Н. Козырина. — М.: СПАРК, 1996. — С. 108.

юриспруденції втриматися в межах традиційного двочленного поділу права на приватне і публічне.

На цьому підґрунті останнім часом з'явилися пропозиції вважати деякі галузі національних систем права (таких як трудове право, право соціального забезпечення, медичне право) публічно-приватними¹.

Проте з точки зору визначення загальної системи права таке рішення здається паліативом, оскільки воно все ж таки виглядає достатньо жорстко прив'язаним до згаданої класичної дихотомії “приватне право — публічне право”.

Тому з точки зору методології досліджень основних понять та категорій все одно зберігається доцільність оцінки їх із точки зору дихотомії “публічне право — приватне право”.

У цьому контексті визначальним залишається положення, що коли загальна теорія права, досліджуючи поняття правовідносин, виходить з абстрактних позицій, то галузева правова наука змушена пристосовувати такі теоретичні абстракції до реалій відповідного виду суспільних правових зв'язків. Таке поняття правовідносин являє інтерес для правознавців, які вивчають відповідні галузі права, а також для законодавців — при визначенні предмета, методу, засад та меж правового регулювання (визнання відповідних відносин такими, що належать до сфери дії певної галузі права).

При цьому варто звернути увагу на пропозиції про необхідність диференційованого підходу до визначення поняття галузевих правовідносин.

Скажімо, характеристика правовідносин як суспільних відносин, урегульованих нормами права, більшою мірою стосується відносин, які виникають у сфері публічних галузей права (передусім, адміністративних, кримінально-правових, усіх процесуальних тощо).

Разом із тим приватно-правові відносини можуть виникати не тільки на підставі норми закону, але й з фактичних дій, що не суперечать закону². (Принагідно варто зазначити,

¹ *Болотіна Н. Б.* Медичне право у системі права України // *Право України*. — 1999. — № 7. — С. 118; *Болотіна Н. Б.* Соціальна політика і соціальне право України та Європейського Союзу // *Актуальні проблеми політики*. — 2000. — Вип. 8. — С. 212—217.

² *Гойман-Червонюк В. И.* Очерк теории государства и права. — В 2-х ч. — Ч. 1. — Теория государства. — Ч. 2. — Теория права. — М., 1996. — С. 224.

що в цивілістичній літературі останніх років вже не застосується визначення цивільних правовідносин як суспільних відносин, урегульованих нормами права, а пропонується їх визначення як правового зв'язку, що ґрунтується на нормах цивільного права, між юридично рівними суб'єктами, котрі виступають як носії цивільних прав і обов'язків¹).

3. На галузево-конкретному (конкретно-адміністративному) рівні визначення правовідносин має враховуватися цільова спрямованість правового регулювання (визнання) відповідних суспільних відносин, визначаються обставини, що впливають на їх виникнення та реалізацію, а відтак приймається рішення про застосування (характер реалізації) норми відповідної галузі права.

З такими правовідносинами мають справу судді, державні органи та посадові особи, до компетенції яких належить застосування правових норм, окремі суб'єкти права, котрі реалізують свої суб'єктивні права.

При цьому нормозастосовча діяльність суду та державних органів має ту суттєву особливість із погляду здійснюваного нею пізнання правової норми і відповідних правовідносин, що стосується, як правило, дій, які вже були вчинені, і ситуацій, котрі склалися до їх дослідження. Тому безпосереднє пізнання фактичних обставин займає тут незначне місце, а головну роль відіграє опосередковане дослідження, що спирається на аналіз цілої системи доказів. Без цього не можна виступити справедливим, законним, обґрунтованим рішенням, вчинити акт правосуддя. Закон не повинен карати невинних і виправдувати злочинців, не може застосовуватися до вигаданих ситуацій і уявних обставин. Якщо з'ясування істини — задача пізнання, здійснюваного і судом, то з цього не випливає, що критерій істинності може бути застосований до самого рішення (вироку), до кваліфікації діяння, міри покарання, розміру стягнення і т. п. Такої позиції дотримуються багато юристів, але при цьому не враховується, що акт правосуддя — це вже не сфера пізнання, а практична діяльність. Акти держави не можуть бути самі по собі правдивими чи хибними. І, отже,

¹ *Цивільне право України: Підручник / За ред. Є. О. Харитонов, Н. О. Саніахметової. — К.: Істина, 2003. — С. 67.*

стосується це не тільки правозастосування, але й самих нормативних установлень.

Застосуванням норм права займаються різні державні органи, але найбільшою мірою юридизованим, природно, є судовий процес. Ї головним у цій судовій діяльності є відновлення порушеного права і покарання винних у порушенні правопорядку¹.

До цього питання ми ще повернемося далі, при характеристиці адміністративно-правових відносин на “конкретному” рівні, а зараз варто звернути увагу на те, що слід розрізняти визначення правовідносин (наприклад, адміністративних) на конкретному рівні від характеристики правовідносин як правового зв'язку між конкретно визначеними суб'єктами.

У кожному разі категорії правовідносин, яка розглядається у такому сенсі, властиві індивідуалізованість суб'єктів, чітка визначеність їхньої взаємної поведінки, персоніфікація прав та обов'язків. Правове відношення є не безособовим абстрактним зв'язком, це завжди конкретне ставлення конкретної особи до конкретної особи. Сторони, як правило, наперед відомі, можуть бути точно вказані, а їхні дії скоординовані. Цього немає в інших суспільних відношеннях, котрі не настільки формалізовані та впорядковані. Як образно зазначав із цього приводу Л. С. Явич, “...немає нічого дивного, що в нашій юрисдикції не знайдеш жодного рішення суду неперсоніфікованого характеру, котре б захищало права всіх (кожного) або на всіх (кожного) покладало якісь обов'язки”².

Разом із тим, диференціація визначення поняття правовідносин на загальнотеоретичному, теоретико-адміністративному та конкретно-адміністративному рівнях не означає, що між ними не існує логічного зв'язку. Вони співвідносяться між собою як загальне і окреме, абстрактне і конкретне, являючи у кінцевому підсумку системно-структурне утворення, що ґрунтується на засадах зняття подібних, злиття спільних та диференціації відмінних якостей окремих складових частин цієї структури (системи).

¹ Явич Л. С. Общая теория права. — Л.: Из-во Ленинградского ун-та, 1976. — С. 208.

² Теория государства и права: Курс лекций / Под ред. Н. И. Матузова и А. В. Малько. — М.: Юрист, 1997. — С. 475—477.

Враховуючи сказане, аналіз методологічних засад визначення поняття адміністративних правовідносин слід почати з характеристики головних особливостей категорії правовідносин на найбільш універсальному — загальнотеоретичному рівні.

При цьому для дослідження сутності правовідносин як відправного моменту оберемо один із варіантів його найбільш загального визначення: правове відношення — це передбачене юридичною нормою суспільне відношення, яке виражається у взаємних юридичних правах і обов'язках суб'єктів права¹.

Грунтуючись на такому багатозначному та багатоаспектному трактуванні поняття правовідносин, маємо, передусім, з'ясувати співвідношення правовідносин, норм права та суспільних відносин, оскільки саме у взаємодії цих трьох категорій і проявляється сутність правовідносин, як юридичного феномена.

2.2. Правовідносини, суспільні відносини та норми права

Як згадувалося в першому розділі цієї розвідки, проблема з'ясування співвідношення між категоріями правовідносин, суспільних відносин та норм права, зокрема, пріоритетності однієї з них перед іншою, завжди привертала увагу дослідників, як тих, які займалися розробкою питань загальної теорії правових відносин, так і тих, які торкалися відповідної проблематики в процесі аналізу правовідносин на теренах тієї чи іншої галузі права.

Проте, не зважаючи на неодноразове звернення науковців до цієї проблеми, вона все ще залишається невирішеною.

Точки зору, які були висловлені в літературі з цього питання, можна об'єднати в декілька груп.

Найбільш радикальна з них полягає в тому, що правові відносини трактуються як такі, що охоплюють увесь масив суспільних відносин, оскільки останні не можуть існувати поза правом. Прихильники такої позиції виходили з того, що будь-яке вольове відношення людей має бути нормованим, тобто

¹ Рабінович П. М. Основи загальної теорії права і держави. — К., 1995. — С. 77.

вираженим через правове відношення. Отже юридичне відношення (правове відношення), з одного боку, є вольовим відношенням, в яке люди вступають зі своєї волі і в якому вони проявляють свою волю, але з іншого боку, перебуваючи у добровільно встановлених суспільних відносинах, люди не можуть не бути учасниками правовідносин, оскільки кожне суспільне (вольове) відношення у тій чи іншій формі регулюється нормами права¹.

Така постановка питання може бути визнана слушною, коли виходити з того, що суспільні відносини, які підпадають під дію норм природного права, котрі за своєю сутністю виступають як всеохоплюючі, є правовідносинами.

Разом із тим, не можна не враховувати, що положення (норми) природного права нерідко виступають не як спеціальні юридичні норми, а як норми-принципи, котрі не можуть виступати як безпосередній регулятор конкретних суспільних відносин. Наприклад, не можуть безпосередньо перетворювати суспільні відносини у правовідносини такі норми природного права як заповіді “Не вбий”, “Поважай батьків своїх”, “Не перелюбствуй” тощо. Вони створюють морально-етичне (а відтак природно-правове) підґрунтя для встановлення приписів правових норм так званого “позитивного права”, але не саму правову норму. Отже відповідні суспільні відносини, пов’язані з реалізацією цих норм природного права, не виступають як правовідносини.

Отже, ближчим до істини уявляється трактування правовідносин як категорії, що не є тотожною поняттю суспільних відносин.

Слід зазначити, що ця точка зору є достатньо популярною в науковій літературі. Разом із тим, і при загальному збігу поглядів стосовно розуміння суспільних відносин і правовідносин як понять, що не збігаються повністю, при визначенні конкретних відмінностей між ними єдності науковцям досягти не вдалося.

Зокрема, значна кількість науковців визнає суспільне відношення категорією більш широкою, ніж правове відношення,

¹ Голунский С. А., Строгович М. С. Теория государства и права. — М., 1940. — С. 273.

а відтак — первинною щодо неї. Загалом ця позиція може бути зведена до того визначального моменту, що правовідносини трактуються як один із видів суспільних відносин: це власне ті суспільні відносини, які врегульовані нормами права. Реальне життєве відношення взагалі існує саме по собі, але, потрапивши у сферу дії права, має здійснюватися відповідно до приписів правової норми¹.

При цьому іноді уточнюється, що правове відношення є особливим видом суспільного відношення: воно виникає відповідно до вимог норм права, а його учасники мають певні права та обов'язки, реалізація яких (забезпечення належної поведінки учасників правовідносин, характер котрої визначається залежно від обставин) гарантується можливістю державного примусу².

Разом із тим, останнім часом у творах багатьох авторів ідеться про можливість вторинності суспільного відношення перед нормою права.

Наприклад, В. М. Протасов зазначає, що правове відношення як правова структура — це не суспільне відношення, урегульоване нормами права, а самостійне суспільне відношення, суб'єктів якого пов'язують або ставлять у правову залежність юридичні права та обов'язки і котре здійснює регулюючий вплив на поведінку людей окремо або у взаємозв'язку з іншою суспільною структурою³.

Порівнюючи наведені визначення правового відношення, можна погодитися з висновком, що деякі автори розглядають правове відношення передусім як правовий зв'язок між учасниками, і при цьому більшість науковців не розрізняє суспільне відношення та правове відношення у випадку, коли певне

¹ Халфина Р. О. Общее учение о правоотношении. — М.: Юрид. лит., 1974. — С. 40; Явич Л. С. Право и общественные отношения. — М., 1971. — С. 116; Гражданское право: Учебник / Под ред. Е. А. Суханова. — В 2-х т. — Том 1. — Изд. 2-е, перераб. и доп. — М.: БЕК, 1998. — С. 90.

² Хавронин К. И. Советское право. — М., 1981. — С. 32; Советское гражданское право / Под ред. В. А. Рясенцева. — В 2-х ч. — Ч. 1. — М.: Юрид. лит., 1986. — С. 69.

³ Протасов В. Н. Правоотношение как система. — М., 1991. — С. 28; Протасов В. Н. Теория права и государства. Проблемы теории права и государства. — Изд. 2-е, перераб. и доп. — М.: Юрайт-М, 2001. — С. 178.

суспільне відношення включене до сфери нормативної регламентації законодавцем¹.

Як уявляється, розбіжність у поглядах науковців і певна непослідовність трактування сутності правовідносин значною мірою зумовлені тим, що недостатньо враховується не лише необхідність чіткого розмежування визначення правовідносин на різних рівнях: загальнотеоретичному, галузево-теоретичному, конкретно-теоретичному, але й доцільність диференційованого підходу до визначення поняття правовідносин на галузевому рівні.

Саме диференціація визначення правовідносин на рівні загального поділу права на приватне і публічне дає змогу більш точно встановити співвідношення правовідносин та норми права, якими можуть регулюватися (чи визнаватися) відповідні суспільні відносини.

Скажімо, характеристика правовідносин як суспільних відносин, урегульованих нормами права, більшою мірою стосується відносин, які виникають у сфері публічних галузей права (передусім, адміністративних, усіх процесуальних тощо).

Разом із тим, таке твердження не є абсолютно правдивим стосовно приватно-правових відносин, оскільки вони можуть виникати не тільки на підставі норми закону і внаслідок її реалізації, але й з фактичних дій, що не суперечать закону². (Принагідно варто зазначити, що в цивілістичній літературі останніх років уже не затосується визначення цивільних правовідносин як суспільних відносин, урегульованих нормами права, а пропонується їх визначення як правового зв'язку, що ґрунтується на нормах цивільного права, між юридично рівними суб'єктами, які є носіями цивільних прав і обов'язків³).

З урахуванням викладеного вище про необхідність розрізнення правовідносин як загальноправової, галузевої та конкретної категорії, вказане зауваження дає підстави стверджувати, що з'ясування співвідношення суспільних відносин та правовідносин

¹ Павлов В. П. Проблемы теории собственности в российском гражданском праве. — М., 2000. — С. 66—69.

² Гойман-Червонюк В.И. Очерк теории государства и права. — В 2 ч. — Ч. 1. Теория государства. — Ч. 2. Теория права. — М., 1996. — С. 224.

³ Цивільне право України: Підручник / За ред. Є. О. Харитонова, Н. О. Саніахметової. — К.: Істина, 2003. — С. 67.

має сенс і можливе лише на загальнотеоретичному рівні, коли йдеться про право та його категорії як суспільний феномен.

Саме у такому сенсі можна вважати справедливим твердження, що правовідносини є частиною правової системи. Так само як права система є частиною загальної системи суспільства, правовідносини є частиною суспільних відносин, котрі мають свої специфічні ознаки, найбільш помітною з яких виступає врегульованість певних відносин нормами позитивного права (законодавства).

Проте на рівні теорії правовідносин як категорії окремої галузі права це твердження потребує коригування, пов'язаного з необхідністю врахування тієї обставини, що на рівні галузевої теорії права при дослідженні сутності правовідносин визначальний вплив справляє дихотомія “публічне право — приватне право”. Оскільки у даному випадку йдеться про існування категорії правовідносин у цій системі, то тут поняття “правовідносини” може виступати як тотожне поняттю “суспільні відносини”.

Сказане стосується і визначення та характеристики правовідносин на практично-галузевому (практично-адміністративному) рівні, де вони виступають як власне конкретні суспільні відносини, урегульовані певними нормами відповідної галузі права стосовно конкретних суб'єктів, що існують та діють у межах правового регулювання відповідної галузі.

Втім, слід знову зазначити, що визначення характеру взаємодії категорій “правова норма” і “правовідносини” без урахування рівня дослідження цих категорій не може бути достатньо точним.

Так, традиційно характер зв'язку правової норми з правовим відношенням у загальній теорії права визначається як реалізація правової норми. Сама норма є лише загальним правилом поведінки. Результатом її дії, як правило (хоча можливі й інші форми), є правове відношення. Слід при цьому зазначити, що правове відношення виникає внаслідок дії різноманітних факторів: матеріальних умов життя суспільства, конкретних умов, традицій тощо.

При цьому наголошується на тому, що найважливішим є те, що реальні життєві відносини здійснюються відповідно до приписів правової норми, тому що саме в цьому проявляється

реалізація правової норми, перетворення її на акт конкретної поведінки. З цієї точки зору правовідношення розглядається як результат дії норми права, як різновид суспільних відносин, котрі за своєю формою є індивідуально-визначеним зв'язком уповноважених та зобов'язаних осіб, а за своїм безпосереднім змістом є взаємодією цих осіб, котрі реалізують свої права та виконують покладені на них обов'язки¹.

Але таке твердження є справедливим лише для правовідносин, що аналізуються на загальнотеоретичному рівні. Крім того, воно також виправдане стосовно правовідносин публічного права. І разом із тим, вони не відповідають сутності правовідносин приватного права.

Слід зазначити, що на це зверталася увага навіть у ті часи, коли існування дихотомії “публічне право — приватне право” заперечувалося, а вся радянська правова система розглядалася і оцінювалася з “позитивістських” (публічно-правових позицій).

Зокрема зазначалося, що особливості реалізації правової норми у правовому відношенні залежать від характеру відносин, що регулюються. Реалізація норми в правовому відношенні не є єдиним способом впливу правової норми, тому що вона може справляти також вплив на мотивацію поведінки саме тим, що заважає виникненню правового відношення. До таких норм можна віднести ті, що мають загальнопревентивне значення, встановлюючи відповідальність за правопорушення.

Деякі норми, що встановлюють засадничі положення, принципи, взагалі не реалізуються у правовому відношенні безпосередньо, а впроваджуються у життя через інші, конкретизуючі норми. Таких норм багато у Конституції України. Не реалізуються безпосередньо у правовому відношенні й норми, що встановлюють правовий статус суб'єктів права (правових відносин). Такі норми визначають передумови участі суб'єктів у правових відносинах і реалізуються також за посередництва інших норм права².

¹ Явич Л. С. Общая теория права. — Л.: Изд-во Ленинградского ун-та, 1976. — С. 212.

² Халфина Р. О. Общее учение о правоотношении. — М.: Юрид. лит., 1974. — С. 69—70.

Отже, правовідносини загального характеру, що ґрунтуються на нормах природного права, приватно-правові відносини тощо не перебувають у такому безпосередньому зв'язку з правовою нормою, як правовідносини публічного права.

Разом із тим, слід ураховувати, що незалежно від галузей права і видів правових норм, на рівні загальної теорії права можуть бути вказані загальні умови, якими визначається можливість перетворення припису правової норми на конкретні акти поведінки.

Поміж таких умов, як правило, називають такі.

По-перше, сама модель поведінки має бути визначена досить чітко і точно. У цій моделі має бути закріплена саме така поведінка, яка є оптимальною за даних умов.

По-друге, норми, що встановлюють певну модель поведінки, мають бути узгоджені з усією сукупністю чинних норм права, котрі регулюють правові відносини, що є взаємопов'язаними. Система норм, об'єднана єдністю предмета та методу (засад) регулювання, включається в загальну систему правового регулювання, де вона виступає як галузь національного права.

По-третє, реалізація правової норми має бути забезпечена можливістю застосування відповідної санкції у випадку її порушення. Це впливає з того, що можливість застосування примусу є однією зі специфічних ознак правової норми і правового відношення відповідно¹.

При оцінці взаємин зазначених категорій на таких засадах правове відношення і норма права можуть розглядатися як форма і зміст. Модель правового відношення, що міститься у нормі права, може відповідати, а може й не відповідати змістові правового відношення. Це може статися, наприклад, внаслідок не досить чіткого розуміння вимог правової норми, або неврахування деяких із них. Такий незбіг може знаходити прояв у тому, що правове відношення або зовсім не виникає, або ж буде здійснюватися не так, як це передбачено правовою нормою. Може бути й така ситуація, коли невідповідність форми та змісту виникає внаслідок навального розвитку змісту,

¹ *Ильин И. А. Теория права и государства / Под редакцией и с предисловием В. А. Томсинова. — М.: Зерцало, 2003. — С. 90—91 (Серия "Русское юридическое наследие").*

котре потребує зміни форми. Ця суперечність між формою і змістом проявляється не лише в оновленні законодавства, але й у динаміці самої правової норми, у характері правового регулювання¹.

Отже, коли йдеться про зв'язок між правовим відношенням і правовою нормою, то, передусім, мається на увазі їх відповідність одне одному як змісту та форми.

Відтак на загальнотеоретичному рівні характер зв'язку правової норми з правовим відношенням найбільш повно визначається як реалізація правової норми, котра трактується тут широко, охоплюючи не лише норми законодавства, але й усі правила, що встановлюють загальнообов'язкові вимоги до поведінки і забезпечуються можливістю застосування державного примусу у тій чи іншій формі².

2.3. Загальна класифікація правовідносин

Як згадувалося вище, хоча проблемі класифікації правовідносин у науковій юридичній літературі приділялася значна увага, вона й сьогодні залишається не вирішеною остаточно.

Це зумовлює доцільність звернення до цих питань із метою з'ясування можливості екстраполяції загальних положень теорії правовідносин до того їх виду, що виникає та існує на рівні адміністративно-правового регулювання.

Слідуючи обраній методології даної наукової розвідки, найголовнішим критерієм поділу правовідносин слід визнати сферу права, у якій вони виникають. Звідси випливає, що відповідно до розмежування сфери приватного і публічного права необхідно розрізняти приватні і публічні правовідносини.

У зв'язку з цим тут варто зазначити, що поділ права на публічне і приватне у сучасній юриспруденції, котрий має важливе значення для класифікації правових явищ, разом із тим, вимагає застереження щодо двох важливих моментів.

¹ Халфина Р. О. Общее учение о правоотношении. — М.: Юрид. лит., 1974. — С. 39.

² Шевчук О. М. Засоби державного примусу у правовій системі України: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. — Харків, 2003. — С. 5.

По-перше, хоча право в цілому має офіційний, державний і у цьому значенні “публічний” характер, слід мати на увазі, що поняття “публічне” може застосовуватися у юриспруденції також і в більш вузькому значенні. У цьому значенні поняття “публічне” стосується лише тієї частини права, котра має відношення до функціонування держави як суб’єкта правовідносин.

По-друге, публічне та приватне право — це не галузі права у їх традиційному розумінні, а, радше, сфери, зони права, котрі іноді називають “супергалуззями” або “надгалуззями”. Будучи супергалуззями, що існують на наднаціональному рівні, вони охоплюють групу галузей національного права. Зокрема, до сфери публічного права зараховують адміністративне, фінансове, кримінальне, процесуальне право та ін.; до приватного — цивільне та деякі інші галузі права¹.

Сфера публічно-правова враховує інтереси, перш за все, публічні, загальні, а отже такі, що з деякою мірою умовності можуть бути названі “державними”. У цій сфері суб’єктивне право формується за нормативним, вольовим принципом. Тому, коли йдеться про публічне право, саме держава за допомогою законодавчих актів визначає публічний інтерес. Він домінує у цих відносинах. Тут виражається воля держави і за допомогою правових норм відбувається узгодження індивідуальних інтересів у синтезованому інтересі публічному.

На цьому підґрунті вимальовуються специфічні властивості публічно-правових та приватно-правових відносин як таких, що акцентують увагу, передусім, на обов’язках суб’єктів (публічно-правові відносини) або на правах уповноважених учасників (приватноправові відносини)².

Проте встановлення особливостей публічних та приватних правовідносин недостатнє для повної характеристики їх як правових явищ. Необхідно також розглянути їх співвідношення з іншими видами у класифікації правовідносин.

Ця класифікація має найбільш загальний, універсальний характер, оскільки відображає основний поділ права на сфери,

¹ *Алексеев С. С.* Частное право: Научно-публицистический очерк. — М.: Статут, 1999. — С. 24—25.

² *Харитонова О. І., Харитонов Є. О.* Приватне і публічне право та деякі аспекти теорії правовідносин // Проблеми законності. Республіканський міжвідомчий наук. збірник. — Вип. 53. — 2002. — С. 142—149.

як такого суспільного явища, що виступає невід'ємним складовим елементом загальної світової цивілізації (культури)¹ і знаходить відображення та реалізується у правовідносинах відповідного типу.

Ураховуючи ту обставину, що публічне та приватне право за своєю сутністю є наднаціональними феноменами, котрі на рівні національних правових систем проявляються у відповідних галузях національного права, логічною підставою наступної класифікації “за ієрархічним” принципом правовідносин на рівні національних правових систем є “галузєва ознака”. З урахуванням цієї ознаки відбувається віднесення правовідносин до державно-правових, адміністративно-правових, цивільно-правових, кримінально-правових, процесуально-правових тощо — відповідно до галузі національного права, котра з урахуванням поставлених перед нею завдань (виконуючи свої специфічні, визначені для неї функції) забезпечує регламентацію суспільних відносин певного типу властивими їй юридичними прийомами та засобами.

Зокрема, поділ права на публічне і приватне слугує підґрунтям розмежування на національному рівні права цивільного і адміністративного як двох головних, визначальних галузей регулятивного права.

Проте було б спрощенням обмежитись тільки розрізненням у структурі національного права лише цих двох основних галузей як відповідників права приватного і публічного. Вона виглядає складнішою внаслідок необхідності забезпечити на національному рівні юридичну першооснову всіх інших галузей національного права, що зумовлює існування конституційного права.

З урахуванням сказаного вище, ядром національної правової системи можна визнати: конституційне право — як основу всіх інших галузей, інститутів і норм, а також галузі “першого рівня”— цивільне, адміністративне і карне (кримінальне) право.

Від цих трьох основних матеріальних галузей права (цивільного, адміністративного, кримінального права) та галузей процесуального права (кримінально-процесуального, адміністра-

¹ Харитонов Є. О., Харитонова О. І. Рецепції приватного права парадигма прогресу. — Кіровоград: Центрально-Українське видавництво, 1999. — С. 13—14.

тивно-процесуального, цивільно-процесуального¹⁾ вибудовуються генетичні, функціональні і структурні зв'язки до відповідних, похідних галузей матеріального (фінансового, податкового, трудового, земельного і т. п.) та процесуального (наприклад, господарського процесуального, нотаріального процесуального) права.

Таке визначення структури права передбачає і відповідну систему національного законодавства, у якій конституція і кодекси відповідно до вказаних галузей права мають слугувати основою всього іншого законотворення.

Відповідно можна поділити правові відносини на види залежно від галузей національного права (законодавства): на конституційно-правові, адміністративно-правові, цивільно-правові, кримінально-правові, трудо-правові тощо. Ця класифікація є вельми поширеною, оскільки існування галузевих правовідносин не заперечується практично ніким із вітчизняних (та й зарубіжних) правознавців.

Залежно від функцій та завдань, які постають перед певною галуззю права, в межах якої виникають правовідносини, можливий також їх поділ на два основні види: 1) регулятивні правовідносини (іноді їх іменують “правовстановлюючі” правовідносини, підкреслюючи, що тут ідеться про нормальний процес реалізації об'єктивного та суб'єктивного права, про відповідне виконання юридичних обов'язків²⁾) — це такі правові відносини, через які здійснюється безпосереднє регулювання суспільного життя — встановлення прав та обов'язків тощо; 2) охоронні правовідносини, тобто такі, котрі “оформлюють” кримінальну, адміністративну, дисциплінарну та інші види юридичної відповідальності, застосування інших юридичних санкцій — і цим обмежуються³⁾.

¹ Харитонова О. І. Співвідношення адміністративно-процесуальних та кримінально-процесуальних правових відносин // Актуальні проблеми держави і права. — Одеса, 2001. — Вип. 10. — С. 320—325.

² Явич Л. С. Общая теория права. — Л.: Изд-во Ленинградского ун-та, 1976. — С. 219.

³ Скакун О. Ф. Теория государства и права: Учебник. — Харьков: Консум; Университет внутр. дел, 2000. — С. 397. Значення та функції охоронних правовідносин вперше були досліджені М. Г. Александровим (Александров Н. Г. Законность и правоотношения в советском обществе. — М., 1955. — С. 91), але й досі це питання залишається недостатньо дослідженим, хоча останнім часом і з'явилась низка публікацій з цієї проблеми.

Слушною здається думка, що такий поділ правовідносин відповідає двом напрямкам впливу права на суспільне життя — безпосередньо регулятивному та охоронному та двом однопорядковим різновидам юридичних норм. При цьому до регулятивних правовідносин належить більшість цивільних, трудових, сімейних та інших правових відносин, котрі складаються з установлених для осіб юридичних прав та обов'язків. Охоронні правовідносини мають змістом застосування до правопорушника засобів державного примусу, санкцій. Вони зустрічаються найчастіше у кримінальному та адміністративному праві і пов'язані, зазвичай, з юридичною відповідальністю¹.

Відповідно до того, чи є правовідносини регулятивними чи охоронними, визначаються підстави їх виникнення: перші виникають із правомірних дій суб'єктів, другі — з протиправних дій і пов'язані з застосуванням державного примусу².

При цьому охоронні правовідносини, як такі, що пов'язані з правовою патологією, спрямовані на здійснення юридичної відповідальності, або на поновлення порушеного правопорядку, на охорону суб'єктивних прав та на застосування санкцій норм права³. Крім того, оскільки охоронні правовідносини пов'язані з реалізацією санкцій правових норм, то вони мають ще й форму процесуальних правових відносин.

З урахуванням цих рис охоронні правовідносини можуть поділятися на види, притаманні лише їм.

Так, залежно від напрямку реалізації правоохоронні відносини можуть бути правовідновлюючими, компенсаційними та каральними.

За таким критерієм, як рівень індивідуалізації суб'єктів, вони завжди є відносними (конкретними). На відміну від регулятивних правових відносин, які можуть бути й абсолютними, тобто такими, де визначена лише одна сторона — носій суб'єктивного права, а всі інші визнаються зобов'язаними (а такої

¹ *Алексеев С. С.* Право: азбука — теория — философия: Опыт комплексного исследования. — М.: Статут, 1999. — С. 67.

² *Теория государства и права: Курс лекций / Под ред. Н. И. Матузова и А. В. Малько.* — М.: Юристъ, 1997. — С. 477.

³ *Явич Л. С.* Общая теория права. — Л.: Изд-во Ленинградского ун-та, 1976. — С. 219.

точки зору дотримується, як уже зазначалося, більшість правознавців), у правоохоронних відносинах точно визначені їхні учасники.

Але найголовнішою особливістю охоронного правового відношення є можливість примусового правового забезпечення певної поведінки зобов'язаної особи¹. (До речі, звідси, крім того, випливає, що охоронні правовідносини завжди є управлінськими, для їх виникнення достатньо волевиявлення лише однієї сторони — уповноваженого органу²).

Поміж регулятивних правових відносин, у свою чергу, виокремлюють загальні і конкретні правові відносини³.

Варто зазначити, що питання про існування загальних і конкретних правових відносин є дискусійним.

Щодо конкретних правових відносин, то їх правова природа не викликає особливих запитань. Вони виникають на підставі конкретних юридичних фактів, чому і мають таку назву. Їх завданням є обслуговування щоденних потреб, запитів та інтересів осіб: цивільний обіг, ринок, побут, працю, виробництво. Подібні правові відносини виникають, припиняються та змінюються безперервно. Декотрі з них дуже короткострокові, швидкоплинні. Вони очевидні, чітко індивідуалізовані.

Однак існують також інші відносини типу держава — держава, держава — громадянин тощо. Сюди ж відносять всі відносини між різноманітними структурами влади, реалізацію ними своїх функцій, повноважень⁴, статусів, а також відносини, пов'язані з дотриманням членами суспільства законів, правопорядку, конституційних норм, прав людини.

Усі ці відносини виступають як правові, оскільки регулюються правом, виникають на підставі відповідних юридичних правил. Але це особливі, незвичайні правові відносини, до них

¹ *Юриста О.* Про поняття та основні ознаки правоохоронного відношення // *Право України.* — 1997. — № 10. — С. 56.

² *Юриста О.* Види правоохоронних відносин // *Право України.* — 1997. — № 12. — С. 88—90.

³ *Проблеми* теорії державства и права: Учебник / Под ред. С. С. Алексеева. — М., 1979. — С. 252.

⁴ *Дерець В.* Управлінські відносини між органами виконавчої влади: питання типології // *Адміністративна реформа в Україні: шлях до Європейської інтеграції.* Збірник наукових праць. — К., 2003. — С. 233—238.

не можна застосувати модель правових відносин, яка існує, наприклад, у цивільному праві.

Вони мають свою специфіку, вони є загальними, регулюючими взагалі. Пряма дія конституції, закріплення у ній природних прав людини, зміна кореляційних взаємозв'язків особистості і держави, інші реалії та пріоритети зумовлюють необхідність існування цього типу правовідносин. Саме на верхньому поверсі влади складаються правові відносини загального типу як результат дії конституційних норм (правових відносин першого порядку). Коли ж звернення громадянина з приводу захисту своїх прав та законних інтересів приймається до провадження відповідною компетентною інстанцією, то на підставі загального виникає конкретне правове відношення між цією структурою і особою, яка звернулася, пов'язане з поновленням порушеного права¹.

У межах загальних правових відносин реалізуються основні (природні) права людини, зафіксовані в міжнародних актах, Декларації прав та свобод людини і громадянина, інших документах.

Слід зазначити, що загальні правовідносини іменують також "абсолютними", "статусними", "базовими", "первинними" тощо.

Як на нашу думку, більш вдалим є саме такий "уточнювальний" підхід до позначення правовідносин. Тобто вже з самого найменування, коли "відносними" іменуються стосунки, де всі суб'єкти точно визначені, а "абсолютними" — такі, де точно визначеною (вказаною) є лише одна сторона, а на іншій стороні виступає невизначена кількість осіб², можна зробити висновок, який вид правових відносин мається на увазі.

Різниця між відносними (конкретними) та абсолютними (загальними) правовідносинами полягає в тому, що перші пов'язані в основному з такою формою реалізації юридичних норм, як застосування, а другі — з трьома іншими: дотриманням, виконанням та використанням. Відповідно конкретні правові відносини опосередковують застосування права, а загальні — охороняють та забезпечують право.

¹ *Теория государства и права: Курс лекций* / Под ред. Н. И. Матузова и А. В. Малько. — М.: Юристъ, 1997. — С. 500.

² *Алексеев С. С. Право: азбука — теория — философия: Опыт комплексного исследования.* — М., 1999. — С. 67.

З цього приводу слід зазначити, що застосування права, як певний вид діяльності, взагалі здійснюється в межах особливого різновиду правових відносин — правозастосовчих, котрі є особливим різновидом правовідносин, що вирізняється з-поміж інших своїм місцем та значенням у правовому регулюванні, предметним змістом та юридичною природою, суб'єктним складом і службовим призначенням у системі правових форм діяльності держави та її органів і фігурантів.

Варто згадати, що категорія правозастосовчих правовідносин належить до числа недостатньо досліджених питань теорії права¹. Проте можна констатувати, що обґрунтування ідеї правозастосовчих відносин підготоване працями таких науковців, як В. М. Горшенєв, І. Я. Дюрягін, Б. В. Дрейшев, В. В. Лазарєв², П. О. Недбайло³, О. С. Піголкін, І. С. Самощенко та ін.

Як основні ознаки правозастосовчих відносин називають: 1) специфіку такої правової форми діяльності держави, як правозастосовча діяльність; 2) специфіку нормативного підґрунтя правозастосовчої діяльності⁴.

Специфіка нормативного підґрунтя полягає в тому, що з усього масиву правових норм можна виокремити норми, котрі функціонально призначені регламентувати лише правозастосовчу діяльність, мають метою всебічну регламентацію режиму правозастосування, закріплюючи коло суб'єктів, права та обов'язки (компетенцію) учасників правозастосовчих правових відносин, специфіку правозастосовчих актів тощо. До цих норм можна віднести цілком визначені галузі права, наприклад, кримінальне право, кримінально-процесуальне, цивільно-процесуальне, адміністративно-процесуальне

¹ Дослідженню цього питання приділялась у фаховій літературі певна увага. Однак більшість праць з'явилася багато років тому. Наприклад: Коркунов Н. М. Применение положительного права // В кн.: Хропанюк В. Н. Теория государства и права. Хрестоматия: Учебное пособие. — М., 1998. — С. 632—634; Михайловский И. В. Очерки философии права. — С. 410—412; Тарановский В. Ф. Энциклопедия права. — С. 197—210; Шершеневич Г. Ф. Общая теория права. — Вып. 4. — С. 699—704.

² Лазарев В. В. Применение советского права. — Казань: Изд-во Казанского ун-та, 1972. — 200 с.

³ Недбайло П. Е. Применение советских правовых норм. — М.: Гос. изд-во юрид. лит., 1960. — 511 с.

⁴ Галаган И. А., Василенко А. В. К проблемам теории правоприменительных отношений // Государство и право. — 1998. — № 3. — С. 12.

право, а також окремі інститути, наприклад, інститут громадянства в конституційному праві, норми якого можуть бути реалізованими лише в межах правозастосовчого процесу.

Правозастосовчі відносини відрізняються від інших видів правових відносин ще й за таким критерієм, як функціональне призначення. Ці правовідносини покликані опосередковувати лише таку специфічну діяльність держави, як правозастосування. Їхній функціональний характер знаходить свій прояв, зокрема, в тому, що вони мають “надгалузевий” характер, а їхня конструкція є родовою для найрізноманітніших правових зв’язків. Обов’язковою стороною цих зв’язків є компетентні органи та особи, уповноважені на вирішення питань юридичного характеру. Вони опосередковують зв’язки охоронного типу, котрі виникають у процесі притягнення до юридичної відповідальності та покарання правопорушників, для захисту порушених прав громадян, охоплюють відносини позитивно-правового регулятивного типу¹, що виникають із приводу вирішення конкретних питань економічної діяльності, а також реалізації прав та свобод громадян тощо².

Ще однією специфічною рисою правозастосовчих правових відносин є те, що вони належать до так званих “владних відносин”, являють собою такі зв’язки, через які і за допомогою яких упроваджується державна воля управляючих суб’єктів по відношенню до тих, що зазнають цього впливу з метою вирішення конкретних ситуацій³.

Із цієї специфічної риси правозастосовчих відносин випливає ще одна властивість: вони є за своєю природою різновидом управлінських відносин, мають управлінську природу. Управлінська природа діяльності з вирішення індивідуально-конкретних справ — це визначальна основа правозастосовчих відносин, що її опосередковують. Отже, правозастосовчі правові відносини є універсальною формою конкретних відносин управління з боку держави діяльністю персонально визначених осіб⁴.

¹ Спиридонов Л. И. Теория государства и права: Учебник. — М.: ПБОЮЛ М. А. Захаров, 2001. — С. 225—232.

² Галаган И. А., Василенко А. В. К проблемам теории правоприменительных отношений // Гос. и право. — 1998. — № 3. — С. 13.

³ Морозова Л. А. Теория государства и права: Учебник. — М.: Юристъ, 2003. — С. 283.

⁴ Дюрягин И. А. Право и управление. — М., 1981. — С. 110.

Торкнувшись проблеми правової сутності правозастосовчих відносин, не можна не згадати ще про одну їхню особливість: двоїсту природу останніх. Відправною точкою формування гіпотези “подвійної” правової природи правозастосовчих відносин є теза, висунута В. М. Горшеневим, про зв’язок матеріального та процесуального права через таку проміжну ланку, як правозастосовча діяльність (правозастосовчий процес)¹.

Матеріально-правові та відповідні їм процесуально-правові норми у процесі їх здійснення реалізуються в межах подвійного кола взаємовідносин: матеріально-правових та процедурно-процесуальних відносин, котрі у сукупності складають комплексне, єдине правозастосовче відношення.

Владний, управлінський характер правозастосовчого відношення дозволяє поєднати матеріальні та процесуальні відносини у єдину систему зв’язків. Отже, правозастосовчі відносини можна визначити як особливий різновид урегульованих правом суспільних відносин, у межах яких на підставі матеріально-правових та процедурних норм здійснюються державно-владні повноваження з безпосереднього підзаконного регулювання, вирішення від імені держави індивідуально-конкретних справ та правових ситуацій².

Уже згадувані вище матеріальні та процесуальні правовідносини також, зазвичай, визнаються окремими видами правових відношень при класифікації правових відносин.

Процесуальні правові відносини — це особлива самостійна форма суспільних відносин, котра слугує реалізації матеріально-правового відношення. Для розмежування цих правових відносин у юриспруденції свого часу була запропонована цікава позиція, з якою можна з деякими застереженнями погодитися, — кожне з них виражає та охороняє різні цінності: матеріальне право — справедливість, процесуальне право — правову безпеку³.

¹ *Теория юридического процесса* / Под ред. В. М. Горшенева. — Харьков, 1985. — С. 93.

² *Галаган И. А., Василенко А. В.* К проблемам теории правоприменительных отношений // *Гос-во и право*. — 1998. — № 3. — С. 19.

³ *Имре Сабо.* Основы теории права: Пер. с венг. — М.: Прогресс, 1974. — С. 56—57.

Підсумовуючи викладене, усі правові відносини можна поділити за різними підставами на відносини приватного і публічного права, галузеві правові відносини, відносини регулятивні і охоронні, відносини матеріальні і процесуальні, відносини правозастосовчі і правотворчі.

При цьому визначальним є загальний поділ правовідносин на ті, що виникають у галузі приватного права, і похідний від нього поділ правовідносин на такі, що виникають у галузі публічного права, та поділ їх на рівні національних правових систем на галузеві правовідносини відповідно до галузей права, що є характерними для права певного типу.

Значення вказаних класифікацій правовідносин для обрання подальших напрямків та методології даного дослідження визначається тим, що саме залежно від того, чи є відносини публічно-правовими чи приватноправовими, визначається їхній зв'язок із певною галуззю національного права (приналежність до певної галузі права), а відтак та обставина, якими є їхні властивості, чи є вони за своєю сутністю адміністративно-правовими, чи ні.

Уже потім на цьому підґрунті при характеристиці адміністративно-правових відносин за необхідності може бути з'ясована можливість їх класифікації також як правотворчих чи правозастосовчих, регулятивних чи охоронних, абсолютних чи відносних тощо.

Отже, деякі із зазначених класифікацій є визначальними для встановлення самої сутності адміністративно-правових відносин, а деякі можуть бути використані у подальшому їх аналізі, при наступній характеристиці адміністративно-правових відносин.

Таким чином у першу чергу мають бути визначені властивості адміністративно-правових відносин з урахуванням їх існування у контексті дихотомії "приватне право — публічне право".

Такий висновок підтверджується і в процесі аналізу структури правовідносин, про що мова піде далі.

2.4. Структура правовідносин

Ураховуючи ту обставину, що стосовно структури правовідносин існує декілька точок зору, сформулюємо спочатку власне

бачення цього поняття, а відтак розглянемо окремі елементи структури правового відношення.

Передусім, варто зазначити, що до складу структури правовідносин, як уявляється, мають входити такі елементи: суб'єкти правовідносин, об'єкт правовідносин, зміст правовідносин, до якого входять права уповноважених учасників правовідносин та обов'язки зобов'язаних учасників правовідносин.

При цьому слід підкреслити необхідність розмежування понять “суб'єкт права”, “суб'єкт прав” та “суб'єкт правовідносин”.

Найбільший рівень абстрактності з перерахованих категорій, безумовно, має поняття “суб'єкт права”, (при цьому “право” трактується як складова частина цивілізації, об'єктивна категорія, що охоплює всю сукупність загальнообов'язкових норм та правил поведінки, котрі існують у певному суспільстві, тобто виступає, як категорія об'єктивна, що дає підстави зробити уточнення — “суб'єкт об'єктивного права”).

У такому трактуванні суб'єкти права виступають як особи, що мають правосуб'єктність. Іншими словами, це громадяни, організації, громадські утворення, котрі можуть бути носіями юридичних прав та обов'язків, а відтак брати участь у правовідносинах¹.

Отже, суб'єкт об'єктивного права має потенційну здатність вступати у правовідносини, для чого він наділяється об'єктивним правом відповідною здатністю, котру іноді іменують “правоздатністю”, але яка точніше, мабуть, може бути охарактеризована за допомогою більш широкої категорії — “правосуб'єктність”.

Таким чином, суб'єктами права є особи чи організації, за якими законом визнана особлива юридична властивість правосуб'єктності, котра дає їм можливість брати участь у правових відносинах. Правосуб'єктність містить правоздатність і дієздатність, а також правовий статус².

¹ Алексеев С. С. Право: азбука — теория — философия. Опыт комплексного исследования. — М.: Статут, 1999. — С. 70; Вишневский А. Ф., Горбатюк Н. А., Кучинский В. А. / Под общ. ред. В. А. Кучинского. — Мн.: Амалфея, 2002. — С. 442—656.

² Теория государства и права / Под ред. Г. Н. Манова. — М., 1996. — С. 123.

Правоздатність у загальному вигляді визначається як здатність особи мати права та обов'язки¹. Правоздатність мають усі громадяни без винятку, вона виникає в момент народження і припиняється смертю. Вона — не природна, а суспільно-правова властивість суб'єктів, що виникає з міжнародно-правових пактів про права людини, засад гуманізму, свободи, справедливості. Головним у правоздатності є не наявність конкретного права, а принципова можливість мати суб'єктивне право².

Однак сама по собі правоздатність жодних конкретних (суб'єктивних) прав не створює. Це своєрідне “право на право”, тобто можливість мати суб'єктивні права. З точки зору оцінки значення правоздатності для виникнення правовідносин її можна охарактеризувати як установлену (закріплену або визнану) нормою об'єктивного права можливість для особи бути учасником (суб'єктом) правовідносин.

На відміну від суб'єктивного права (тобто права, котре має “суб'єкт прав”), правоздатність є невід'ємною від особистості, не залежить від статі, віку, національності, фаху, майнового стану тощо. Її не можна передати, делегувати комусь іншому. Вона є абстрактною, а не конкретною, як суб'єктивне право. Правоздатність тому не можна розглядати як сумарне вираження прав та обов'язків, носієм яких може бути дана конкретна особа. Скоріше, вона є “потенціалом” особи, котрий дозволяє за певних умов набути ті чи інші суб'єктивні права.

У літературі свого часу була висловлена точка зору, згідно з якою категорія правоздатності має реальне значення лише для цивільного права³.

Проте таке звуження цього поняття видається невиправданим⁴, оскільки правоздатність є постійним станом, властивим

¹ Сырых В. М. Теория государства и права: Учебник. — Изд. 2-е. — М.: ЗАО “Юридический Дом “Юстицинформ”, 2002. — С. 309.

² Мицкевич А. В. Субъекты советского права. — М., 1962. — С. 19; Черданцев А. Ф. Теория государства и права: Учебник для вузов. — М.: Юрайт-М, 2001. — С. 298.

³ Флейшиц Е. А. Соотношение правоспособности и субъективных прав // Вопросы общей теории советского права. — М., 1960. — С. 263.

⁴ Згадана позиція практично відразу після її формулювання була піддана ґрунтовній критиці. Див., наприклад: Мицкевич А. В. Субъекты советского права. — М., 1962. — С. 24—25.

для кожної особистості, елементом її правового статусу, незалежно від того, у якій сфері права — приватній чи публічній — вона виступає як суб'єкт.

Значення визнання придатності використання категорії правоздатності у сфері публічного права пояснюється, зокрема, тим, що правоздатність є явищем не статичним, а тісно пов'язаним із соціально-правовою активністю особистості, з її свободою. У ній знаходить прояв зв'язок особистості з державою та суспільством, котрий характеризується наявністю в особистості рівної, повної, реальної та гарантованої можливості бути носієм конкретних прав та обов'язків¹.

Отже, правоздатність виступає як категорія, що є загальною стосовно всіх суб'єктів права. Загальність правоздатності означає, що держава від самого початку створення правових норм, які визначають основи публічного правопорядку, наділяє громадян загальною властивістю — юридично закріпленою і підтвердженою здатністю бути носіями відповідних юридичних (суб'єктивних) прав та обов'язків.

Разом із тим, та обставина, що правоздатність є загальною, не заважає їй неоднаково проявлятися у різних галузях права.

Тому доцільно розрізнити загальну, галузеву та спеціальну правоздатність.

При цьому загальна правоздатність являє собою принципову можливість особи мати будь-які права та обов'язки з числа передбачених чинним законодавством.

Галузева правоздатність ґрунтується на положеннях тієї чи іншої галузі вітчизняного законодавства і означає можливість для суб'єкта набувати права у відповідній галузі права. З цих міркувань доцільно розрізнити цивільну правоздатність, трудову правоздатність тощо.

Що стосується здатності мати права та обов'язки у галузі адміністративного права, то тут постає запитання: як вона має називатися?

Як здається, було б неточним вести мову про “адміністративну правоздатність”, оскільки це може створити помилкове враження, що правоздатність у цій галузі обов'язково пов'язана

¹ Сокурєнко В. Г., Савицкая А. Н. Право. Свобода. Равенство. — Львов: Изд-во при Львовском ун-те, 1981. — С. 106.

з “адмініструванням”, тобто властива лише для особи, що має владні повноваження.

Разом із тим, небажаним є й вживання терміна “адміністративно-правова здатність”, що суперечить загальним правилам і традиціям формування юридичної термінології.

Спеціальна (професійна, посадова) правосуб’єктність потребує наявності спеціальних знань, іноді — певних особистих якостей. Зокрема, вона властива для державних службовців, осіб, котрі займають певні посади і т. ін.¹

Дієздатність є здатністю особи самостійно, своїми діями набувати і здійснювати права, створювати для себе обов’язки та виконувати їх². Як і правоздатність, вона може бути різної галузевої приналежності, а також бути наданою особам, які займають певні посади, мають певний фах тощо. Разом із тим, дієздатність не може бути загальною, оскільки обсяг її залежить від того, про суб’єкта якої галузі права йдеться, а також від віку та психичного стану особи.

Правоздатність та дієздатність разом утворюють таку категорію, як правосуб’єктність. Це узагальнююче поняття відображує ті ситуації, коли правоздатність і дієздатність нероздільні у часі, органічно зливаються, наприклад, у державних органів, юридичних осіб публічного та приватного права, соціальних утворень та ін.

Повертаючись знов до категорії “адміністративна правоздатність”, яка вживається у літературі з адміністративного права³, слід, на нашу думку, виходити з того, що не лише в державних

¹ Харитонова О. І. Структура правового відношення з погляду дихотомії: приватне право — публічне право // Наукові праці Одеської національної юридичної академії. — Том 2. — Одеса: Юридична література, 2003. — С. 61—70.

² Алексеев С. С. Право: азбука — теория — философия: Опыт комплексного исследования. — М.: Статут, 1999. — С. 70.

³ Советское административное право / Под ред. Ю. М. Козлова. — М., 1973. — С. 184, 186; Административное право / Под ред. А. Е. Лунева. — М. 1967. — С. 127; Советское административное право / Под ред. Р. С. Павловского. — К., 1986. — С. 147; Алехин А. П., Козлов Ю. М. Административное право Российской Федерации. — М., 1994. — С. 81; Административное право ГДР: Пер. с нем. канд. юрид. наук Е. И. Колюшина / Под ред. и со вступит. статьей д-ра юрид. наук Б. М. Лазарева. — М.: Прогресс, 1983. — С. 129—130.

органів, юридичних осіб публічного права тощо правоздатність і дієздатність зливаються в єдине поняття правосуб'єктності, але це властиве й громадянам, як суб'єктам адміністративного права, коли ж ідеться про адміністративну правосуб'єктність владних суб'єктів адміністративного права, то мається на увазі компетенція. Саме в компетенції державних органів знаходить прояв компетенція як установлена законом сукупність їх владних повноважень, предмета ведення¹ і юридичної відповідальності². Ця точка зору знайшла свого часу відображення як у літературі з адміністративного, так і господарського права³.

Отже, в адміністративному праві ми надалі будемо говорити про адміністративну правосуб'єктність стосовно всіх його суб'єктів.

Крім того, суб'єкт права характеризується наявністю в нього певного правового статусу.

Тут слід зазначити, що вислів “правовий статус” нерідко трактується поширювально, завдяки етимології самого терміна.

Так латинське “status” перекладається і як “стан”, і як “становище”, позначаючи у своєму первісному значенні і загальне становище окремої особи (особистості) в суспільстві, і сукупність усіх (або частини) її юридичних прав та обов'язків⁴.

Відповідно до такого граматичного та історико-лінгвістичного тлумачення під статусом суб'єкта права звичайно розуміють його правовий стан, що характеризується комплексом юридичних

¹ Тихомиров Ю. А. Теория компетенции. — М.: Издanie г-на Тихомирова М. Ю., 2001. — С. 56.

² Скакун О. Ф. Теория государства и права: Учебник. — Х.: Консум; Ун-т внутр. дел, 2000. — С. 394.

³ Лазарев Б. М. Компетенция органов управления. — М., 1972; Мамутов В. К. О соотношении понятий компетенции и правоспособности государственных хозяйственных органов // Правоведение. — 1965. — № 4. — С. 58—59; Пушкин А. А. Компетенция государственных хозяйственных органов как особая форма проявления их административно-хозяйственной правосубъектности // Правоведение. — 1965. — № 3. — С. 39—40; Татаринцева Е. В. О правосубъектности, компетенции и правоспособности государственных хозяйственных органов // Вопросы хозяйственной правосубъектности. — С. 35—53; Теоретические проблемы хозяйственного права / Под ред. проф. В. В. Лаптева. — М.: Наука, 1975. — С. 66—67.

⁴ Бартошек М. Римское право: Понятия, термины, определения / Пер. с чешск. — М.: Юрид. лит., 1989. — С. 300.

прав і обов'язків. При цьому іноді ототожнюють поняття “правовий статус” і “правове становище”, пояснюючи це тими міркуваннями, що категорія “правовий статус” охоплює всі види юридичних зв'язків¹.

Проте слід зауважити, що ототожнювання цих понять небажане, оскільки це певною мірою згладжує ті відмінності, які існують між поняттями “суб'єкт права” і “суб'єкт правовідносин”.

Тому здається доцільним використання різних термінів для позначення правового стану абстрактного суб'єкта права і правового стану реальної особи, що вступає у правовідносини².

Поняття “статус” включає в себе те стабільне, засадниче у правовому стані суб'єкта, котре разом із правосуб'єктністю містить також певне коло основних прав та обов'язків.

Конкретні ж права та обов'язки відображають специфіку реального правового становища особи, що пов'язане, головним чином, з наявністю тих чи інших юридичних фактів, а не основи загального становища суб'єкта у даній правовій системі.

Отже, з урахуванням викладеного вище правовий статус особи можна охарактеризувати як сукупність основних суб'єктивних прав та обов'язків, котрі належать суб'єкту об'єктивного права і визначають у найбільш загальному вигляді його взаємини з державою; що ґрунтуються на положеннях відповідних правових норм.

При цьому можна виокремити такий собі вихідний правовий статус особи у даній державі (громадянина, органа держави, будь-якої організації), встановлений конституцією.

Однак хибним було б твердження, що всі суб'єкти права взагалі мають однаковий правовий статус, який можна було б назвати універсальним, оскільки законодавством кожної країни передбачено неоднаковий обсяг прав та обов'язків для різних груп осіб.

Отже, правовий статус асоціюється із стабільним правовим станом суб'єкта, а правове становище змінюється залежно від правовідносин, в які він вступає. Але тут слід мати на увазі,

¹ Халфина Р. О. Общее учение о правоотношении. — М.: Юрид. лит., 1974. — С. 123.

² Якимов Ю. Я. Статус субъекта административной юрисдикции и проблемы его реализации. — М., 1999. — С. 14.

що існують такі поняття, як “загальний правовий статус” і “спеціальні правові статуси”, останні є сукупністю прав і обов’язків, що конкретизують та доповнюють загальні права та обов’язки стосовно різних осіб, які мають різне службове, сімейне та ін. становище¹. Так само доцільно розрізняти загальний і спеціальні адміністративно-правові статуси².

Отже, загальний правовий статус і спеціальні правові статуси особи є стабільними, вони змінюються не з волі суб’єкта, а в нормативному порядку, є сукупностями прав та обов’язків, що передбачені правовими нормами у вигляді правової абстракції.

Виходячи з цього, можна виокремити такі характерні риси правового статусу:

- 1) у ньому знаходить відображення і вираження воля держави;
- 2) його зміст, що має певну стабільність, змінюється не з волі осіб, а з волі законодавця;
- 3) елементи правового статусу — загальні (статусні) права та обов’язки суб’єкта об’єктивного права, його юридична відповідальність — формулюються й існують у формі правових приписів.

При цьому варто звернути увагу на те, що елементи правового статусу мають якості масштабності, загальності, вони визначають ті межі, в яких формується правове становище конкретного суб’єкта, його суб’єктивні права та обов’язки. Наявність у правового статусу цих властивостей дозволяє йому виступати як юридичне мірило соціальної свободи³.

Правове становище конкретної особи є динамічним, воно постійно змінюється залежно від виникнення, розвитку та припинення різноманітних правових відносин.

Слід зазначити, що правосуб’єктність у сфері приватного права і публічного права не є однаковою.

¹ Витрук Н. В. Основы теории правового положения личности в социалистическом обществе. — М., 1979. — С. 186.

² Бахрах Д. Н. Административное право России: Учебник для вузов. — М.: НОРМА-ИНФРА-М, 2000. — С. 77—80.

³ Кучинский В. А. Личность. Свобода. Право. — М.: Юрид. лит., 1978. — С. 115; Тищенко Н. М. Административно-процессуальный статус гражданина Украины: проблемы теории и пути совершенствования. — Х.: Право, 1998. — С. 32—33.

У сфері публічного права — це, передусім, питання субординації і підпорядкування однієї особи іншій, питання компетенції державних органів і посадових осіб, з одного боку — а з іншого — пасивної, як правило, правосуб'єктності підпорядкованих і підвладних осіб, їхніх обов'язків та відповідальності, що випливають із владних актів державних органів і посадових осіб.

У приватноправовій сфері правосуб'єктність учасників цивільних відносин є однаковою і ґрунтується на засадах юридичної рівності, свободи їхньої волі та ініціативності при встановленні правовідносин, а затим — реалізації ними відповідних суб'єктивних прав і обов'язків.

До сказаного слід додати, що поняття “суб'єкт права” та “людина” не є тотожними: правосуб'єктність (тобто, здатність бути суб'єктом права) — це лише одна з властивостей людини, створена об'єктивним правом¹.

Взаємини понять “суб'єкт об'єктивного права”, “суб'єкт суб'єктивного права” (володілець права), “суб'єкт правовідносин” виглядають таким чином.

Первісним (фундаторським) поняттям тут є “суб'єкт об'єктивного права”. Це особа, яка може мати суб'єктивні права, а відтак бути учасником конкретних правовідносин.

Суб'єкт права у суб'єктивному значенні останнього — це особа, котра має конкретне право, тобто така, за якою нормою об'єктивного права визнається можливість певної поведінки. При цьому визначальною є саме можливість власної поведінки уповноваженої особи, іноді, навіть, — безвідносно до поведінки інших осіб.

Суб'єкт правовідносин — це володілець конкретного права, котрий перебуває у правовому зв'язку з іншим учасником (учасниками) суспільних відносин, на яких нормами законодавства покладаються обов'язки, що відповідають праву уповноваженої особи.

На відміну від суб'єкта (об'єктивного) права суб'єкт правовідносин — це фактичний (або такий, що моделюється) учасник правових зв'язків. У конкретному випадку суб'єкт права може і не бути учасником правовідносин, але учасник правовідносин обов'язково є суб'єктом права.

¹ Хропанюк В. Н. Теория государства и права. — М., 1996. — С. 311.

Спираючись на таке розуміння поняття “суб’єкт права” та “суб’єкт правовідносин”, можемо охарактеризувати об’єкт, стосовно якого між суб’єктами права встановлюється правовий зв’язок, тобто виникають правові відносини, учасниками котрих вони надалі виступають.

Спектр точок зору стосовно визначення об’єкта як одного з елементів структури правового відношення є досить широким. Але найбільш популярними є такі: 1) об’єктом правовідносин є те фактичне відношення, на яке справляє вплив правове відношення¹; 2) об’єкт правового відношення — це те благо, на яке спрямовані суб’єктивне право та відповідний йому обов’язок із метою задоволення інтересу уповноваженої особи².

Разом із тим, деякі науковці вважають, що існує багато правових відносин, котрі не мають чітко визначеного об’єкта, оскільки, на їхню думку, об’єкт не є елементом структури правового відношення, хоча й має значення для виникнення і розвитку багатьох правових відносин та їх структури³.

Але, як здається, при визначенні поняття об’єкта адміністративних правовідносин, передусім, слід звернути увагу на доцільність розмежування “об’єкта прав” і “об’єкта правовідносин”.

Об’єктом правового відношення є ті суспільні відносини, котрі, будучи врегульовані або визнані нормами права, стають правововідносинами.

Натомість об’єктом юридичних суб’єктивних прав є матеріальні та нематеріальні блага — явища та предмети оточуючого світу, що мають здатність задовольняти інтереси учасників правових відносин. Тобто все те, з приводу чого ці права виникають. Саме завдяки об’єкту правових відносин ці блага “прив’язуються” до системи реальних, життєвих відносин та системи матеріальних та духовних цінностей суспільства.

Разом із тим, слід зазначити, що питання про об’єкт прав та правовідносин має неоднакове значення в різних видах правовідносин:

¹ Толстой Ю. К. К теории правоотношения. — Л.: Изд-во Ленинградского ун-та, 1959. — С. 65.

² Советское гражданское право / Под ред. В. А. Рясенцева. — В 2-х ч. — Ч. 1. — М.: Юрид. лит., 1986. — С. 75—76.

³ Халфина Р. О. Общее учение о правоотношении. — М.: Юрид. лит., 1974. — С. 212—217.

Зокрема, у тих правових відносинах, де головним є юридичний обов'язок активного характеру (адміністративні, сімейні, зобов'язальні правовідносини тощо), питання про об'єкт у багатьох випадках не має самостійного значення. У цих правових відносинах — та інших — об'єктом є результат дій зобов'язаної особи, котрий є невід'ємним від самої поведінки. Таким чином питання про об'єкт зливається з питанням про матеріальний зміст правових відносин — з характеристикою тієї фактичної поведінки, котра формується шляхом виконання юридичного обов'язку.

Але самостійного значення це питання набуває у тих правових відносинах, де об'єкт виступає у вигляді такого матеріального або нематеріального блага, котре можна відділити від поведінки. Загалом це — зв'язки пасивного типу, тобто такі, в яких суб'єктивне право (право на "свої" активні дії) має головне значення. Це такі суб'єктивні права, як право на свободу слова, таємницю листування та інші конституційні права, права автора художнього твору, винахідника тощо.

У таких правовідносинах об'єкт має велике значення і має бути точно визначеним, оскільки від цього залежить правовий режим речей, особливості змісту правовідносин тощо.

Зміст правовідносин складають суб'єктивні права та юридичні обов'язки, у яких абстрактна можливість певної поведінки суб'єктів об'єктивного права перетворюється на дійсність і тим самим зумовлює модель поведінки уповноважених та зобов'язаних осіб у певних умовах.

Деякі автори пропонують виокремлювати матеріальний та юридичний зміст правового відношення.

При цьому під матеріальним змістом мається на увазі та фактична поведінка осіб, котра змодельована у загальному вигляді у юридичних нормах, а потім стосовно конкретних осіб виражена у конкретних правах та обов'язках. Матеріальний зміст правового відношення може проявлятися як у діях (активна поведінка), так і в бездіяльності (пасивна поведінка).

Юридичний зміст трактується як те, що складає суто юридичний зв'язок, тобто взяті у сукупності суб'єктивне право та юридичний обов'язок¹.

¹ *Проблеми теорії держави і права: Учебник / Под ред. С. С. Алексеева. — М.: Юрид. лит., 1979. — С. 253.*

Проте такий підхід викликає заперечення, оскільки юридичний зв'язок між певними суб'єктами (“взяті у сукупності суб'єктивне право та юридичний обов'язок”) за своєю сутністю є ніщо інше як власне правове відношення за участю цих суб'єктів. З цих міркувань уявляється більш точним не поділяти зміст правовідносин на матеріальний та юридичний, а вести мову про зміст правовідносин, як про єдине поняття, що охоплює суб'єктивні права та обов'язки учасників останніх.

Отже, ключовими елементами категорії “зміст правовідносин” є поняття “суб'єктивне право” та “юридичний обов'язок”.

Суб'єктивне право може бути визначене як забезпечена нормами об'єктивного права міра можливої дозволеної поведінки уповноваженої особи, що забезпечується юридичними обов'язками інших осіб та належить їй для задоволення її інтересів¹.

При цьому варто підкреслити, що йдеться саме про можливість поведінки, яка передбачена, дозволена або визнана (допускається) нормами об'єктивного права. Зокрема, з цих міркувань не можна погодитися з визначенням суб'єктивного права як “моральної можливості” що-небудь робити або вимагати. Моральна можливість (точніше, оцінка або підстава) може бути пов'язана з суспільними відносинами, вона може бути пов'язана і з суб'єктивним правом, але ніколи не виступає як самостійний елемент змісту правових відносин.

Суб'єктивне право є досить складним явищем, котре має свою структуру, може ділитися на частини, складатися з деяких правомочностей, тобто окремих юридичних можливостей, що складають у сукупності міру дозволеної поведінки уповноваженої особи.

До суб'єктивного права, зазвичай, входять три правомочності.

По-перше, це можливість (право) вимагати від іншої особи виконання обов'язку, тобто право на “чужі” дії.

По-друге, це можливість власної юридично значущої активної поведінки, в тому числі користування певними соціальними благами (право на свої власні “позитивні” дії).

По-третє, це можливість привести в дію апарат примусу до виконання зобов'язаною особою обов'язку, котрий кореспондує даному суб'єктивному праву.

¹ Малько А. В. Теория государства и права: Учебник. — М.: Юрист, 2001. — С. 214.

Деякими авторами пропонується ще й четверта правомочність у складі суб'єктивного права — це можливість користуватися на підставі даного права певним соціальним благом¹. Проте така “надбудова” (право абстрактне на право конкретного користування) у даному випадку здається невиправданим і таким, що має штучний характер.

Хоча у будь-якому правовому відношенні існує право вимагати і пов'язане з ним право звернутися за захистом свого права, але, залежно від того, що кореспондує праву вимоги — якого типу є обов'язок (активно діяти чи утримуватися від дій) — по-різному і будується саме правове відношення, і характеризується структура суб'єктивного права.

Тому тут можна вести мову не тільки про те, що існують правові відносини активного та пасивного типу, але й про існування різних типів суб'єктивних прав — активних і пасивних. Якщо на зобов'язану особу у правовому відношенні покладено обов'язок активної поведінки, то суб'єктивне право виражається у можливості вимагати такої поведінки, а на випадок невиконання обов'язку — також у можливості вимагати правового захисту. При цьому правомочність вимоги має допоміжне, підпорядковане значення — забезпечення обов'язку, тобто досягнення тієї активної поведінки, котра цим обов'язком передбачена. До правових відносин такого типу (тобто активних за характером обов'язків) належить більшість конкретних правових відносин.

З іншою ситуацією ми стикаємося, коли змістом обов'язку є пасивна поведінка. Тут також існує правомочність (можливість) вимоги: уповноважена особа має право вимагати від усіх інших осіб утримання від певних дій. Але уповноважена особа у правовідносинах цього типу крім цієї правомочності права вимоги, що підкріплене правом на захист, має ще й правову можливість самій діяти певним чином, котра є визначальною у суб'єктивному праві такого типу. Отже, у цьому правовому відношенні ми зустрічаємося з “повним” суб'єктивним правом, що містить усі три правомочності: і право вимоги, і право захисту, і право на “позитивні” дії².

¹ *Теория государства и права: Курс лекций* / Под ред. Н. И. Матузова и А. В. Малько. — М.: Юристъ, 1997. — С. 490.

² *Проблемы теории государства и права: Учебник* / Под ред. С. С. Алексеева. — М.: Юрид. лит., 1979. — С. 254—255.

Аналізуючи правову природу суб'єктивних прав, слід зазначити, що вони залежать від характеру правовідносин — зокрема, від того, чи є вони приватноправовими, чи публічно-правовими і відповідно від того, яким є підхід до правового регулювання даних відносин.

Приватноправовий підхід — ґрунтується на визнанні природних, невідчужуваних прав особистості, котрі не створюються, а лише визнаються і підтверджуються нормами позитивного законодавства.

Публічно-правовий підхід ґрунтується на тому, що держава не визнає, а створює права особистості, наділяючи ними окремих громадян і визначаючи тим самим обсяг правоздатності, а відтак і потенційних суб'єктивних прав кожного з них, котрий може бути збільшений або зменшений на розсуд самої держави¹.

Відмінність у підходах тут пов'язана з тим, що суспільні відносини трансформуються у правові через приватноправову та публічно-правову сферу.

Приватне право має основою, підґрунтям природне право людини, тому держава може обмежувати його лише тоді, коли необхідним є захист прав інших індивідів. При цьому слід наголосити ще раз на тому, що для права як явища цивілізації первинною сферою є право приватне. Тобто така правова сфера, котра не є продуктом і інструментом державної влади (і в цьому відношенні не є похідною від влади), а народжується спонтанно, в силу вимог самого життя².

Але сфера публічно-правова враховує інтереси, перш за все, публічні, загальні, а отже — державні. У цій сфері суб'єктивне право формується за нормативним, вольовим принципом, оскільки, коли йдеться про публічне право, де саме держава визначає публічний інтерес. Він домінує у цих відносинах. Тут виражається воля держави і відбувається узгодження індивідуальних інтересів в інтересі публічному.

¹ Харитоновна О. І. До питання про класифікацію правових відносин // Науковий вісник Чернівецького університету: Збірник наукових праць. — Вип. 125: Правознавство. — Чернівці: Рута, 2001. — С. 13—16.

² Алексеев С. С. Восхождение к праву. Поиски и решения. — М.: Статут, 2001. — С. 164—169; Алексеев С. С. Частное право: Научно-публицистический очерк. — М.: Статут, 1999. — С. 16—17.

З урахуванням цих міркувань можна зробити висновок, що при визначенні і характеристики суб'єктивних прав, які є елементом змісту правових відносин, необхідно, перш за все, визначитися, чи це правові відношення приватного, чи публічного права, тобто, чи вони є горизонтальними, чи вертикальними. Уся система суб'єктивних прав може поділятися таким чином на публічні та приватні суб'єктивні права. Характер встановлення або набуття суб'єктивних прав, ступінь свободи дій і залежності від волевиявлення суб'єктів, шляхи та засоби захисту публічних та приватних суб'єктивних прав різняться досить істотно.

Іншим елементом змісту правового відношення є юридичний обов'язок. Деякі автори визначають юридичний обов'язок як установлену законом міру належної поведінки особи¹.

Проте варто звернути увагу на ту обставину, що таке розуміння сутності юридичного обов'язку стосується галузі публічного права, де зміст правовідносин (або у кожному разі, загальні межі прав та обов'язків учасників правовідносин), як правило, передусім чітко регламентується нормами законодавства.

Що ж стосується правовідносин приватноправових, то тут характер та обсяг належної поведінки можуть встановлюватися як законом, так і договором, що укладається не обов'язково відповідно до закону, але й за відсутності будь-якого конкретного припису акта законодавства — лише на підставі вільного розсуду та волевиявлення сторін.

Звідси випливає, що пов'язувати зміст юридичного обов'язку зі змістом норми законодавства у вигляді універсального правила є некоректним. Тому здається слушною характеристика юридичного обов'язку як приписаної суб'єкту (визначеної для суб'єкта) міри належної, необхідної поведінки².

Характерними особливостями юридичних обов'язків, на відміну від обов'язків морального характеру (звичаєвих, релігійних, етично-корпоративних тощо), є їхня однозначність за

¹ *Теория государства и права: Учебник для юридических вузов / Под общей ред. д-ра юрид. наук, проф. А. С. Пиголкина. — М.: Городец, 2003. — С. 363.*

² *Алексеев С. С. Право: азбука. — теория — философия: Опыт комплексного исследования. — М.: Статут, 1999. — С. 68.*

змістом, імперативність, забезпеченість юридичними механізмами, наявність в іншої особи або осіб права вимоги виконання обов'язку, котре виникає при невиконанні або неналежному виконанні обов'язку.

Юридичний обов'язок встановлюється як в інтересах уповноваженої особи, так і в інтересах суспільства та держави в цілому, котра виступає тому певним "гарантом" їх здійснення.

Структура юридичного обов'язку відповідає структурі суб'єктивного права, виступаючи його ніби "зворотною стороною".

Отже, у структурі юридичного обов'язку можна виділити такі три складові елементи (котрі можна було б іменувати "зобов'язування" або "приписи"):

1) необхідність (зобов'язування, припис) вчинити певні дії або утриматися від них. При цьому зобов'язування вчинити певні активні дії або утриматися від них містить також і припис не перешкоджати уповноваженій особі у користуванні її суб'єктивним правом (це пасивний юридичний обов'язок). Активний юридичний обов'язок містить припис здійснити ті дії, котрі вимагаються від зобов'язаної сторони у правовому відношенні;

2) необхідність (зобов'язування) зазнати негативних наслідків невиконання свого обов'язку;

3) необхідність для зобов'язаної особи відреагувати на звернені до неї вимоги особи, яка має відповідне суб'єктивне право, стосовно виконання приписаних дій або утримання від дій, визначених приписом (закону, договору тощо).

Отже, аналіз структури правового відношення підтверджує той висновок, що навіть на рівні високої наукової абстракції не завжди вдається вести мову про правовідносини як такі, без урахування їх приналежності до сфери публічного чи приватного права. Звісно, можна дати загальне визначення поняття "суб'єкт права", "суб'єкт правовідносин", "правоздатність", "об'єкт правовідносин", "зміст правовідносин", однак при цьому характеристика цих понять має проводитися з урахуванням їх приналежності до котроїсь із зазначених галузей.

2.5. Підстави виникнення, припинення та трансформації правовідносин

Підставами виникнення, припинення та трансформацій правовідносин (або “юридичними фактами”) у загальній теорії права визнаються обставини реального життя, з якими норми права пов’язують установлення, зміну чи припинення правовідносин¹.

Як слушно зазначають деякі автори, спираючись на наведене визначення поняття юридичного факту, воно поєднує два нерозривно пов’язані моменти: матеріальний і юридичний.

З одного боку, це явище дійсності — подія або дія. Отже, у цьому сенсі йдеться про матеріальний (а точніше — “реальний” факт).

Але, з іншого боку, цей реальний факт, будучи передбаченим нормою права, породжує відповідні правові наслідки, а тому є не просто “фактом реальності”, а виступає як факт юридичний.

Отже, юридичні факти — це такі обставини, що несуть у собі інформацію про стан суспільних відносин, котрі входять у предмет правового регулювання, а також ними виступають лише такі обставини, що прямо чи опосередковано зачіпають права та інтереси особи, суспільства, держави та соціально-публічних утворень².

Характеризуючи цю правову категорію, варто враховувати доцільність розрізнення юридичних фактів і так званих “юридичних умов” — обставин, що мають юридичне значення для настання правових наслідків, але пов’язаних з останніми не безпосередньо, а через проміжні ланки³.

Наприклад, підставою адміністративно-правової відповідальності є порушення норми адміністративного права. Але для застосування адміністративно-правових санкцій, за загальним правилом, необхідна наявність таких умов, як протиправність

¹ *Загальна теорія держави і права* / За ред. В. В. Копейчикова. — К.: Юрінком Інтер, 1997. — С. 193.

² *Кикоть Г.* Проблема класифікації юридичних фактів у сучасній теорії права // *Право України.* — 2003. — № 7. — С. 30.

³ *Исаков С. Б.* Юридические факты в советском праве. — М.: Юрид. лит., 1984. — С. 21.

дій, наявність шкоди, вина порушника, причинний зв'язок між протиправними діями і шкодою, що настала¹.

Іноді для настання юридичних наслідків може бути достатньою наявність й одного юридичного факту (наприклад, укладення договору суб'єктами цивільного права, видання акта управління владним суб'єктом адміністративно-правових відносин).

Однак у реальній дійсності частіше має місце комплекс фактів, поміж яких доцільно розрізняти: 1) групу юридичних фактів; 2) юридичну (фактичну) сукупність².

Група юридичних фактів — це декілька фактичних обставин, кожна з яких викликає або може викликати один і той же наслідок. Як правило, вона закріплюється в одній нормі і являє собою явища одного порядку. Наприклад, ст.ст. 229—231 ЦК передбачають, що правочин може бути визнаний недійсним, якщо його здійснено під впливом омани, насильства, загрози і т. п. У цьому випадку маємо справу з групою юридичних фактів, кожен з яких окремо спричиняє визнання правочину недійсним.

Юридична (фактична) сукупність — це система юридичних фактів, пов'язаних між собою таким чином, що правові наслідки настають лише за наявності всіх елементів цієї сукупності. Отже, юридична сукупність охоплює взаємозалежні елементи, що окремо можуть взагалі не мати правового значення чи породжують не ті наслідки, яких прагнули суб'єкти права³.

Наприклад, для виникнення права на жиле приміщення в будинках державного або громадського фонду необхідна наявність юридичної сукупності: адміністративних актів (рішення про надання житла, рішення про видачу ордера) та договору про найом жилого приміщення. Взяті нарізно, вказані обставини не породжують правовідносин користування житлом, а є лише етапом на шляху до їх виникнення.

Поміж різновидів юридичної сукупності особливе місце займають так звані юридичні стани, тобто обставини, що

¹ *Детальніше* про це мова піде при розгляді охоронних адміністративно-правових відносин.

² *Відповідає* російському "юридический состав". Як здається, є більш точним, ніж досить незручний вислів "складний юридичний склад".

³ *Исаков В. Б.* Фактический (юридический) состав в механизме правового регулирования: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. — Свердловск, 1975. — С. 13.

характеризується відносною стабільністю і тривалістю строку існування, протягом яких вони можуть неодноразово (у поєднанні з іншими фактами) спричиняти певні юридичні наслідки¹. Це, наприклад, перебування у шлюбі, встановлення опіки тощо.

Стаття 49 ЦК України 2003 р. визначає акти цивільного стану як події та дії, котрі нерозривно пов'язані з фізичною особою і започатковують, змінюють, доповнюють або припиняють її можливість бути суб'єктом цивільних прав та обов'язків. Актами цивільного стану, зокрема, є народження фізичної особи, установлення її походження, набуття громадянства, вихід із громадянства та його втрата, досягнення відповідного віку, надання повної цивільної дієздатності, обмеження цивільної дієздатності, визнання особи недієздатною, шлюб, розірвання шлюбу, усиновлення, зміна імені, інвалідність, смерть тощо. Деякі з актів цивільного стану підлягають державній реєстрації: народження фізичної особи та її походження, громадянство, шлюб, розірвання шлюбу, зміна імені, смерть.

Аналіз наведеного переліку дозволяє зробити висновок, що хоча вони іменуються "актами цивільного стану", однак за своєю природою стосуються не тільки сфери цивільного права, а (навіть більшою мірою) є актами публічного чи адміністративного стану. Так набуття громадянства або вихід із громадянства не впливає, за загальним правилом, на цивільно-правовий статус фізичної особи, але істотно позначається на статусі адміністративно-правовому.

Крім того, адміністративними (публічними) за своєю сутністю є такі акти юридичного стану, котрі підлягають державній реєстрації: народження фізичної особи та її походження, громадянство, шлюб, розірвання шлюбу, зміна імені, смерть. У цих випадках їх реєстрація є елементом публічного правопорядку і регулюється нормами адміністративного законодавства.

Ураховуючи зазначене, здається доцільним вести мову про юридичні стани як такі, розрізняючи поміж них: публічні акти юридичного стану та приватні акти юридичного стану.

¹ На існування юридичних станів звертав увагу ще Є. М. Трубецької. Див., наприклад: Трубецькой Е. Н. Энциклопедия права. — СПб.: Лань, 1998. — С. 198.

Завершуючи загальну характеристику юридичних фактів у правовідносинах, слід звернути увагу на принципово важливу відмінність у підходах до визначення їх значення та переліку у галузі приватного та публічного права.

Так згідно зі ст. 11 ЦК України 2003 р. цивільні права та обов'язки можуть виникати як із дій, що передбачені актами цивільного законодавства, так і внаслідок дій, що не передбачені цими актами, але за аналогією породжують цивільні права та обов'язки. Це положення розвинене у частині 2 ст. 11 ЦК, де підкреслюється відсутність вичерпного переліку підстав виникнення цивільних прав і обов'язків та наголошується, що останні виникають не тільки за прямо вказаних обставин, але й "з інших юридичних фактів".

Натомість у галузі публічного права юридичні факти мають бути точно визначені у нормах законодавства. Це означає, що, скажімо, угода сторін, котра у цивільному праві є найбільш поширеним видом юридичних фактів і, як правило, не потребує спеціального нормативного дозволу тощо, у праві адміністративному може мати місце лише у випадках і межах, спеціально передбачених у нормі права.

Оскільки юридичні факти являють собою складне розмаїття життєвих обставин, котре, крім того, може мати різне юридичне значення, складаючись у різні сполуки, виникає необхідність їх систематизації та класифікації.

Оскільки, як слушно зазначалося фахівцями у галузі теорії права, класифікації юридичних фактів можливі за різними підставами, деякі з котрих є головними, а деякі — допоміжними¹, далі розглянемо головні з них, що являють найбільший інтерес із теоретичної та практичної точок зору.

Залежно від характеру наслідків традиційно більшість авторів розрізняє правовстановлюючі, правозмінюючі та правоприпиняючі юридичні факти. З існуванням правовстановлюючих юридичних фактів пов'язане виникнення правовідносин; правозмінюючі

¹ Про різні підходи до класифікації юридичних фактів та їх огляд див., наприклад: *Исаков В. Б.* Юридические факты в советском праве. — М.: Юрид. лит., 1984. — С. 30—31; *Кикоть Г.* Проблема класифікації юридичних фактів у сучасній теорії права // *Право України.* — 2003. — № 7. — С. 29—33.

факти спричиняють зміну вже існуючих правовідносин; із правоприпиняючими фактами закон пов'язує припинення вже існуючих правовідносин¹.

Проте така класифікація не враховує всі варіанти трансформацій правовідносин, наприклад, можливість їх призупинення, поновлення після призупинення тощо.

Тому більш зваженим уявляється такий підхід до класифікації юридичних фактів за ознакою характеру наслідків, котрі настають внаслідок існування певних обставин, при якому вони можуть бути поділені на:

1) юридичні факти, що встановлюють право. З їх існуванням пов'язане виникнення правовідносин. Так призначення на певну посаду слугує підставою виникнення правовідносин державної служби;

2) юридичні факти, що змінюють право. Наявність цих фактів спричиняє зміну правовідносин, що вже існують;

3) юридичні факти, що припиняють право. Це такі обставини, наявність яких спричиняє припинення правовідносин, що вже існують;

4) юридичні факти, що перешкоджають виникненню або трансформації права. Це обставини, наявність яких зумовлює правову неможливість виникнення, зміни, припинення тощо правовідносин. Наприклад, накладення на державного службовця дисциплінарного стягнення може бути перешкодою до отримання наступного рангу службовця і т. ін.;

5) юридичні факти, що призипуняють право. Це може бути тимчасове позбавлення певних прав за адміністративне правопорушення. Наприклад, позбавлення права управління автотранспортними засобами на певний строк;

6) юридичні факти, що поновлюють право. До них належать обставини, наявність яких спричиняє відновлення прав, що існували раніше. Наприклад, у разі появи особи, оголошеної померлою, суд скасовує відповідне рішення, і така особа може зажадати від інших суб'єктів повернення майна, що належить їй

¹ Данилин В. И., Реутов С. И. Юридические факты в советском семейном праве. — Свердловск: Изд-во Уральского ун-та, 1989. — С. 40—53; Кикоть Г. Проблема класифікації юридичних фактів у сучасній теорії права // Право України. — 2003. — № 7. — С. 30.

(ст. 48 ЦК України 2003 р.). У цьому випадку відновлення права власності пов'язане з двома обставинами: 1) появою особи, оголошеної померлою, 2) скасуванням судом рішення про оголошення особи померлою¹.

Крім наведеної класифікації існує і може бути запропоновано чимало інших, проведених за різними ознаками.

Зокрема, юридичні факти поділяють на позитивні і негативні (за ознакою пов'язаності правових наслідків з існуванням певного явища або з його відсутністю. Наприклад, відсутність в особи службової підпорядкованості є негативним юридичним фактом, оскільки правовий наслідок пов'язаний саме з відсутністю певного явища); оформлені і неформлені (за ознакою документального закріплення); правостворюючі і правоперешкоджаючі; головні і підлеглі (головний факт найбільш повно відображає ситуацію. Усі інші факти мають уточнююче значення, конкретизують юридично значимі деталі. Наприклад, головними фактами для призначення пенсії за віком є вік і стаж роботи. Усі інші фактичні обставини мають характер підлеглих); матеріальні і процесуальні тощо.

Поряд із “звичайними” юридичними фактами виокремлюють також факти-правовідносини.

Такий факт — правове відношення, як зазначають прихильники цієї позиції, відображає правовий зв'язок в узагальненому вигляді. Юридичне значення має, як правило, факт існування (чи відсутності) того чи іншого правового відношення. Так для одержання пільг військовослужбовцю необхідно перебувати на дійсній військовій службі тощо.

Факт — правове відношення — це похідний юридичний факт, вторинний стосовно визначеної групи соціальних обставин. Його “юридична надійність” значною мірою залежить від досконалості юридичного механізму утворення правовідносин. Якщо цей механізм не забезпечує належного рівня законності у виникненні правовідносин, то використання такого факту як наслідок буде мати перенесення помилки в нову сферу суспільних

¹ Харитонов Є. О., Харитонова О. І. Юридичні факти як категорія приватного та публічного права // Проблеми державотворення і захисту прав людини в Україні: Матеріали ІХ регіональної науково-практ. конференції. — Львів, 2003. — С. 55—57.

відносин. Це зобов'язує бути дуже обережним у використанні фактів-правовідносин, передбачати засоби контролю у складах, що включають цей факт¹.

Можливі також класифікації юридичних фактів і за іншими критеріями, визначення яких залежить від мети дослідження, сфери, у якій виникають правовідносини тощо. Зокрема, у контексті даної розвідки являє інтерес поділ юридичних фактів на факти публічного права (ті, що мають місце, передусім, у сфері публічних відносин. Наприклад, акти управління) та факти приватного права (ті, що мають місце, насамперед, у сфері приватних відносин. Наприклад, договори).

Проте, зазначивши можливість найрізноманітніших диференціацій юридичних фактів, далі головну увагу вважаємо за доцільне приділити у цьому розділі характеристиці класифікації юридичних фактів залежно від наявності та характеру вольового елемента, тобто значення волі суб'єкта права для виникнення, припинення або трансформації правових відносин (так званий "вольовий критерій"²), котра є найбільш поширеною у вітчизняній юриспруденції.

Відповідно до цього критерію як у загальній теорії права, так і в окремих галузях права, розрізняють дві великі групи юридичних фактів: дії і події³, згадуючи при цьому іноді ще одну групу юридичних фактів такого ж рівня — юридичні стани⁴.

¹ Кикоть Г. Проблема класифікації юридичних фактів у сучасній теорії права // Право України. — 2003. — № 7. — С. 31.

² Исаков В. Б. Юридические факты в советском праве. — М.: Юрид. лит., 1984. — С. 30.

³ Теорія держави і права: Навч. посіб. / За заг. ред. С. Л. Лисенкова, В. В. Копейчикова. — К.: Юрінком Інтер, 2002. — С. 232; *Административное право: Учебник* / Под ред. Ю. М. Козлова, Л. Л. Попова. — М.: Юристъ, 1999. — С. 77; *Адміністративне право України. Підручник* / За заг. ред. С. В. Ківалова. — Одеса: Юридична література, 2003. — С. 60; Харитонов Е. О., Саниахметова Н. А. Гражданское право: Частное право. Цивилистика. Физические лица. Юридические лица. Вещное право. Обязательства. Виды договоров. Авторское право. Представительство: Учебное пособие. — К.: А.С.К., 2001. — С. 86; Красавчиков О. А. Юридические факты в советском гражданском праве. — М.: Госюриздат, 1958. — С. 82.

⁴ Мухаев Р. Т. Теория государства и права: Учебник для вузов. — М.: ПРИОР, 2001. — С. 385.

При цьому деякі автори ведуть мову не про “дії”, а про “діяння”, підкреслюючи при цьому, що останні охоплюють як дії, так і бездіяльність¹.

Такий підхід, звісно, можливий, однак, як здається, не має істотного практичного значення, оскільки у теоретичній літературі поняття “дії”, зазвичай, вживається у широкому значенні, охоплюючи таким чином і бездіяльність у її побутовому значенні.

Відрізняється певною оригінальністю підхід до класифікації юридичних фактів, одним із критеріїв якої є “вольовий момент”, запропонований Г. Кйкотем, котрий вважає, що класифікацію юридичних фактів можна поділити на три взаємозалежні принципи. За першим принципом — “вольовий” критерій, — всі юридичні факти поділяються на події і дії; за другим принципом дії поділяються на правомірні і неправомірні. Відповідно до третього принципу правомірні дії поділяються на юридичні вчинки і юридичні акти².

Проте, попри її оригінальність, така концепція викликає заперечення.

По-перше, незрозуміло, що мається на увазі, коли пропонується “класифікацію юридичних фактів поділити на три взаємозалежні принципи”. Термін “принцип” має в теорії права своє достатньо чітке значення³, котре не узгоджується із запропонованим трактуванням. У зв’язку з цим можна припустити, що маються на увазі критерії поділу, які чомусь іменуються “принципи”.

По-друге, запропоновані критерії (“принципи”) недостатньо відповідають вимогам єдності класифікації, котрі мають бути витримані, якщо йдеться про єдину систематизацію, як це має місце у даному випадку.

Нарешті, залишається відкритим питанням про те, в чому ж власне полягає сутність і специфіка запропонованих “принципів”, без з’ясування якого не можна сподіватися на довершеність запропонованої класифікації юридичних фактів.

¹ Вишневский А. Ф., Горбатюк Н. А., Кучинский В. А. Общая теория государства и права. — Мн.: Амалфея, 2002. — С. 459.

² Кйкоть Г. Проблема класифікації юридичних фактів у сучасній теорії права // Право України. — 2003. — № 7. — С. 30.

³ Колодій А. М. Принципи права України. — К.: Юрінком Інтер, 1998. — С. 16—17.

З цих міркувань здається доцільним притримуватися первісного поділу юридичних фактів за вольовим критерієм на: 1) дії, тобто, обставини, що залежать від волі людини, і 2) події — обставини, які виникають та існують незалежно від волі людини і непідвладні їй. Останні мають юридичне значення у випадках, коли вказані в актах законодавства або договорі як такі, що породжують правові наслідки.

Події у літературі класифікують за різними ознаками: за походженням — природні (стихійні) і залежні у своєму генезисі від буття та діяльності людини (соціальні); залежно від повторюваності події — унікальні й повторювані (періодичні); за тривалістю — моментальні (події) і тривалі у часі (процеси); за кількістю учасників — персональні, колективні, масові; останні — на події з визначеною і з невизначеною кількістю осіб, які беруть у них участь; за характером наслідків, що настали, — на події оборотні та необоротні тощо¹.

Що стосується дій, то вони, у свою чергу, поділяються на:

1) правомірні, тобто такі, що не суперечать нормам права дії, дозволені, або прямо не заборонені нормами права.

2) неправомірні (правопорушення, делікти).

Правомірні дії є різновидом правомірної свідомої поведінки, яка своїм вольовим характером відрізняється від інших проявів існування особи (рефлексів, інстинктів і т. п.).

Оскільки в суспільстві на поведінку людини поміж різних факторів впливає право, то роблячи ті чи інші вчинки, вона співвідносить свої дії з вимогами правових норм, а відтак виконує розпорядження останніх або порушує їх. Саме залежно від результатів вибору особи йдеться про її правомірну поведінку або про правопорушення².

При цьому правомірна поведінка і правопорушення співвідносяться одне з одним як протилежності. І як протилежності, вони, по-перше, існують в органічному взаємозв'язку, тобто з необхідністю припускають одне одного, а, по-друге, перебувають у стані “змагання”, тобто полярного розходження,

¹ Кикоть Г. Проблема класифікації юридичних фактів у сучасній теорії права // Право України. — 2003. — № 7. — С. 32.

² Прусс В. М., Шемякин А. Н., Короткий Т. Р. Теория государства и права. — Одеса: Латстар, 1997. — С. 96.

що визначає динаміку їх взаємодії. Тому правомірна поведінка і правопорушення в юридичній літературі нерідко характеризуються як парні категорії: правомірна поведінка може мати сенс, лише позаяк існує правопорушення, і навпаки — правопорушення, як правова категорія, існує тому, що існує правомірна поведінка¹.

Втім, слід зазначити, що розмежування правомірної поведінки і правопорушення, виокремлення тільки цих двох категорій не зовсім точно відображає оцінку вчинків людини крізь призму права. Як наголошують деякі фахівці в галузі теорії держави і права (наприклад, В. М. Корельський², В. Л. Кулатов³), держава передбачає в правових нормах три основні варіанти поведінки людини: правомірну, неправомірну і юридично байдужу.

У принципі, юридично байдужа поведінка з формально-юридичної точки зору також може бути охарактеризована як правомірна — адже людина в цьому випадку не порушує норми права, не виходить за межі, окреслені законом, не порушує правових розпоряджень⁴. Однак більш точним здається все ж таки розмежування юридично байдужої і правомірної поведінки, оскільки це дозволяє точніше співвіднести поведінку особи з правовими розпорядженнями, по-перше, і з її ставленням до соціальних норм взагалі, по-друге.

На цьому підґрунті в найпростішому вигляді правомірна поведінка може бути визначена як поведінка людей, що відповідає вимогам правових норм⁵.

Однак у більшості випадків фахівці в галузі теорії держави і права уникають абстрактних визначень цієї категорії, зосереджуючи увагу на окремих її ознаках, а також характеризуючи останню за допомогою різноманітних класифікацій.

¹ 70 лет советского государства и права / Под ред А. И. Королева, Ю. К. Толстого, Л. С. Явича. — Л.: Изд-во Ленинградского ун-та, 1987. — С. 482.

² Проблемы теории государства и права / Под ред. С. С. Алексеева. — М.: Юрид. лит., 1979. — С. 331.

³ Теория государства и права: Курс лекций / Под ред. Н. И. Матузова и А. В. Малько. — М.: Юристъ, 1997. — С. 524.

⁴ Проблемы теории государства и права / Под ред. С. С. Алексеева. — М.: Юрид. лит., 1979. — С. 332

⁵ Прусс В. М., Шемякин А. Н., Короткий Т. Р. Теория государства и права. — Одеса: Латстар, 1997. — С. 96.

Так правомірну поведінку деякі автори характеризують як явище суспільнокорисне, спрямоване на задоволення державних, суспільних і особистих інтересів, котре позитивно оцінюється суспільством і державою¹.

При цьому звертається увага на те, що правомірна з погляду права поведінка людей може досягатися і без допомоги правових засобів. Тобто вона може бути об'єктивно правомірною і не має значення, чи усвідомлював суб'єкт тієї чи іншої діяльності того, що він діє правомірно, чи ні. Незнання особою того, що вона діє правомірно, не впливає на правову оцінку її вчинків як суспільнокорисних, бажаних для суспільства².

Як зазначалося вище, найбільш повна характеристика правомірної поведінки звичайно відбувається в процесі її класифікації за різними підставами. Причому в процесі розвитку науки теорії держави і права ці класифікації ускладнюються і поділ проводиться за дедалі більшим числом критеріїв.

Так, наприклад, наприкінці сімдесятих років минулого століття в літературі пропонувалася класифікація правомірної поведінки лише за одним критерієм (характер мотивації поведінки особи), відповідно до якого розрізнялися:

1) правомірна поведінка, заснована на глибоко усвідомленому переконанні особи в необхідності права і свідомому виконанні всіх правових розпоряджень;

2) правомірна поведінка, заснована на конформістському ставленні особи, підпорядкуванні її правовим розпорядженням не за переконанням, а тому, що "так чинять усі";

3) правомірна поведінка, що відповідає нормам права, але як наслідок застосування до суб'єкта заходів державного впливу. До цього ж виду правомірної поведінки відносили вчинки, зроблені через страх перед загрозою застосування примусових заходів державного впливу³.

¹ Кудряцев В. Н. Закон, проступок, ответственность. — М.: Юрид. лит., 1986. — С. 148—149.

² Кудряцев В. Н. Правовое поведение: Норма и патология. — М.: 1982. — С. 115; 70 лет советского государства и права / Под ред. А. И. Королева, Ю. К. Толстого, Л. С. Явича, — Л.: Изд-во Ленинградского ун-та, 1987. — С. 483

³ Проблемы теории государства и права / Под ред. С. С. Алексеева. — М.: Юрид. лит., 1979. — С. 334.

Останнім часом такі класифікації стали значно різноманітнішими. Наприклад, до вже названих видів правомірної поведінки додають поділ її на звичайну, активну й пасивну правомірну поведінку. Звичайна поведінка полягає у повсякденному службовому, побутовому чи іншому житті людини, що відповідає правовим нормам. Активна поведінка — це цілеспрямована, ініціативна діяльність громадянина, пов'язана з додатковими витратами часу, енергії, коштів тощо. Пасивна поведінка — виражається у відмові від використання властивих звичайно індивіду прав і свобод¹.

Мабуть, одна з найбільш повних і всебічних класифікацій правомірної поведінки була запропонована у підручнику із загальної теорії держави і права за редакцією В. В. Копейчикова, де були використані різноманітні критерії.

По-перше, згадана вище класифікація була доповнена ще одним елементом — маргінальною поведінкою, котра базується на мотивах страху перед юридичною відповідальністю.

По-друге, була проведена класифікація правомірної поведінки за іншими критеріями, відповідно до яких, зокрема, розрізняються: 1) залежно від характеру юридичних фактів — юридичні вчинки й індивідуальні акти, правостворюючі, правозастосовчі, правоприпиняючі дії; 2) у плані реалізації норм права — дотримання, виконання, використання і правозастосування; 3) за зовнішньою формою вираження — дії і бездіяльність; 4) як зміст правовідносин — здійснення суб'єктивних прав, законних інтересів суб'єктів, виконання обов'язків; 5) за способом детермінації — активну, зумовлену внутрішніми причинами, і пасивну, відповідно зовнішнім обставинам; 6) за способом формування в текстах правових документів — прямо чи опосередковано передбачену правовими нормами; 7) за характеристиками суб'єктів — індивідуальну і колективну, службову, професійну та іншу².

¹ *Теорія государства и права: Курс лекций / Под ред. Н. И. Матузова и А. В. Малько. — М.: Юристъ, 1997. — С. 526.*

² *Загальна теорія держави і права / За ред. В. В. Копейчикова. — К.: Юрінком Інтер, 1997. — С. 200. Ця класифікація підтверджувалася й удосконалювалася у наступних виданнях, підготованих тим самим колективом авторів. Див.: *Загальна теорія держави і права: Навч. посіб. / А. М. Колодій, В. В. Копейчиков, С. Л. Лисенков та ін. / За ред. В. В. Копейчикова. — К.: Юрінком Інтер, 2001. — С. 200; Загальна теорія держави і права: Навч. посіб. / А. М. Колодій, В. В. Копейчиков, С. Л. Лисенков та ін. / За заг. ред. С. Л. Лисенкова, В. В. Копейчикова. — К.: Юрінком Інтер, 2002. — С. 237.**

Що ж стосується неправомірних дій (правопорушень, деліктів) як юридичних фактів, то вони характерні тим, що можуть бути тільки такими, що створюють правовідносини, у деяких випадках — такими, що змінюють їх, або такими, що перешкоджають виникненню правовідносин, але ніколи не бувають такими, що припиняють правовідносини, або такими, що поновлюють права і обов'язки.

Неправомірні дії підрозділяють: за ступенем суспільної небезпеки (проступки, злочини); за суб'єктами (дії індивідів, організацій); за об'єктами (злочини проти особистості, злочини у сфері економіки, злочини проти громадської безпеки і громадського порядку тощо); за галузями права (кримінальні, адміністративні, цивільні, трудові та ін.); за формою провини (навмисні, необережні); за мотивами (хуліганські, корисливі та ін.).

Що стосується правомірних дій, то щодо них у літературі також пропонується низка класифікацій: за суб'єктами (дії громадян, організацій, держави); за юридичною спрямованістю (юридичні акти, юридичні вчинки, результативні дії); за галузевою приналежністю (матеріально-правові, процесуальні); за способом здійснення (особисто, через представника); за способом вираження і закріплення (мовчанням, жестом, документом) та інші¹.

На тлі цього розмаїття класифікацій, котрі, на нашу думку, слід визнати все ж таки допоміжними, на особливу увагу заслуговує подальший поділ правомірних дій на види залежно від ступеня наявності вольового критерію.

Зокрема, варто згадати про поширену у вітчизняній юридичній літературі точку зору, згідно з якою правомірні дії можуть бути поділені на:

- 1) юридичні акти;
- 2) юридичні вчинки².

При цьому слід підкреслити, що саме юридичні акти є основним, визначальним різновидом юридичних фактів.

¹ Кикоть Г. Проблема класифікації юридичних фактів у сучасній теорії права // Право України. — 2003. — № 7. — С. 31.

² Исаков В. Б. Юридические факты в советском праве. — М.: Юрид. лит., 1984. — С. 27; Морозова Л. А. Теория государства и права: Учебник. — М.: Юристъ, 2003. — С. 277; Теория государства и права: Учебник для юридических вузов / Под общей ред. д-ра юрид. наук, проф. А. С. Пиголкина. — М.: Городец, 2003. — С. 374.

У найбільш загальному вигляді юридичні акти традиційно характеризуються як дії суб'єктів права, що спеціально спрямовані на встановлення, зміну або припинення правовідносин¹.

Залежно від характеристики суб'єктів, що вчиняють дії, юридичні акти можуть бути поділені на:

а) акти суб'єктів приватного права;

б) акти суб'єктів публічного права (акти законодавства, адміністративні акти, судові акти — рішення, постанови, ухвали тощо).

Специфічним видом правомірних дій (актів), що породжують права і обов'язки є адміністративні акти (акти управління), які видаються органами влади або місцевого самоврядування, котрі діють як суб'єкти публічного права. Акт управління породжує адміністративні правовідносини між органом, що видав акт, і особами, яким цей акт адресовано. Інші відносини (наприклад, цивільні), засновані на цьому акті, складаються між особами, котрим цей акт адресовано. Так розпорядження компетентного державного органу про передання державного майна іншій організації, породжує цивільні правовідносини між організаціями. Наприклад, рішення про реорганізацію державного органу викликають цивільно-правові наслідки (передання, розділ майна органу, що ліквідується) на основі адміністративного акта без договору.

Актами законодавства — юридичними фактами визнаються нормативні акти, котрі безпосередньо передбачають виникнення, припинення, трансформацію правовідносин². Прикладом такої норми — юридичного факту можуть бути положення ст. 1220 ЦК, якими передбачено, що смерть спадкодавця породжує спадкові правовідносини. Власне, у цьому випадку має місце сукупність юридичних фактів: правова норма (акт законодавства) і смерть особи. Але вирішальним юридичним фактом можна визнати положення акта законодавства.

У випадках, установлених актами законодавства, права та обов'язки можуть виникати з рішення суду, котре за своєю сутністю також є актом публічного права. Прикладом такого

¹ *Рясенцев В. А.* Юридические акты в семейном праве // Труды ВЮЗИ. Проблемы охраны прав граждан и организаций в свете положений Конституции СССР. — М., 1980. — С. 108—109.

² *Котюк В. О.* Теорія права: Курс лекцій: Навч. посібник для юрид. фак. вузів. — К.: Вентурі, 1996. — С. 74.

юридичного факту може бути рішенням суду про визнання особи безвісно відсутньою (ст. 43 ЦК України), оголошення її померлою (ст. 46 ЦК України) тощо. Рішення суду може бути таким, що встановлює правовідносини (визнання права власності за особою); таким, що припиняє правовідносини (визнання правочину недійсним); таким, що змінює правовідносини (рішення про примусовий обмін жилого приміщення); таким, що призупиняє правовідносини (рішення про визнання особи недієздатною); таким, що поновлює правовідносини (скасування рішення про визнання особи недієздатною) та ін.

Інший вид правомірних дій — юридичні вчинки, що трактуються як дії, котрі спеціально не спрямовані на встановлення юридичних наслідків, але породжують їх внаслідок прямої вказівки закону.

Характеризуючи юридичні вчинки, необхідно мати на увазі, що вони можуть бути диференційовані залежно від “питомої ваги” в них вольового елементу¹.

Так у деяких випадках наявність волі суб'єкта (а, отже, і наявність у нього дієздатності) абсолютно не має значення; в інших — виникнення чи зміна правовідносин залежить від дієздатності особи.

З урахуванням цієї обставини пропонувалося виділяти особливий вид юридичних дій, що не є ні угодами, ні юридичними вчинками². Однак такий підхід, будучи принципово правильним, разом із тим, не давав відповіді на питання, якою є суть згаданого “особливого виду юридичних дій”.

Щоб показати відмінність між видами дій, про які йдеться, наведемо декілька прикладів.

У деяких випадках наявність волі суб'єкта (а, отже, і наявність у нього дієздатності) абсолютно не має значення (наприклад, виявлення скарбу породжує правові наслідки, навіть якщо він був знайдений недієздатним або малолітнім). В інших випадках виникнення або зміна правовідносин залежить від дієздатності особи (наприклад, для виникнення зобов'язань із ведення справ без доручення необхідно, щоб особа, яка веде справи, була дієздатною).

¹ Цивільне право України: Підручник / Є. О. Харитонов, Н. О. Саніахметова. — К.: Істина, 2003. — С. 80.

² Агарков М. М. Понятие сделки по советскому гражданскому праву // Советское государство и право. — 1946. — № 3—4. — С. 41.

У той же час дії, вчинені без доручення, не є правочиною, оскільки, як правило, не спрямовані спеціально на встановлення цивільних правовідносин. Їх мета — надати послугу, захистити інтереси відсутнього господаря. Отже, хоча волевиявлення особи, яка веде чужі справи, тут має місце, але спрямоване воно не на встановлення цивільних правовідносин.

Ці правовідносини можуть виникати як із волі сторін (у разі схвалення “господарем” діяльності в його інтересах застосовуються правила про договір доручення), так і незалежно від їх бажання (обов’язок відшкодувати збитки, завданні втручанням у чужі справи, тощо).

З урахуванням указаних відмінностей у характеристиці юридичних вчинків доцільним уявляється розрізняти: 1) вчинки вольові і 2) вчинки невольові.

Вольові юридичні вчинки здійснюються суб’єктом права за наявності в нього волі діяти певним чином, тобто усвідомлено, навмисно, однак без спеціального наміру створити юридичні права й обов’язки.

Разом із тим, такі свідомі, вольові дії породжують певні правовідносини, передбачені нормами права, незалежно від наявності відповідного наміру на їх встановлення в особи, що діяла. Цим моментом вольові юридичні вчинки суттєво відрізняються від односторонніх правочинів¹. Характерною ознакою таких вольових вчинків є намір особи діяти тим чи іншим чином, без чого правовідносини, передбачені нормою права, не виникають. Тому суб’єктом правовідносин, що виникають на підставі вольових юридичних вчинків, може бути тільки дієздатна особа.

Виокремлення невольових юридичних вчинків ґрунтується на припущенні, що воля особи, яка їх вчинила, взагалі не має значення: уже сам факт вчинення дій в силу прямого припису норми права спричиняє виникнення певних правовідносин.

¹ Толстой В. С. Понятие и значение односторонних сделок в советском гражданском праве // Труды ВЮЗИ. — Т. 5. — 1966. — С. 149; Толстой В. С. Понятие и значение односторонних сделок в советском гражданском праве: Автореф. ... дис. канд. юрид. наук. — М., 1966. — С. 8 и след.; Алексеев С. С. Односторонние сделки в механизме гражданско-правового регулирования // Антология уральской цивилистики. 1925—1989: Сборник статей. — М.: Статут, 2001. — С. 54—68.

Варто зазначити, що створення літературних, художніх творів, винаходів та інших результатів інтелектуальної, творчої діяльності також є вольовими юридичними вчинками, котрі породжують правові наслідки незалежно від наміру особи створити своїми діями права і обов'язки. При цьому відкриття, винаходи, промислові зразки тощо набувають значення підстави виникнення прав і обов'язків за умови їх належного оформлення у відповідних органах, тобто потребують вчинення також і правочинів. Але створення творів науки, літератури, мистецтва, породжує правовідносини вже внаслідок надання їм автором доступної для сприйняття форми. Необхідності у вчиненні якихось додаткових дій по оформленню вказаних творів із метою надання їм правового значення (легітимації) у даному випадку немає.

У літературі пропонувалося виокремлювати виготовлення речі, створення твору літератури, мистецтва, науки і техніки в окремий різновид юридичних фактів — так звані “результативні дії”. Така пропозиція мотивується тим, що це відображає процес подальшого поглиблення традиційної класифікації юридичних фактів¹.

Проте такий підхід здається недостатньо послідовним, а відтак некоректним із точки зору додержання вимоги єдності методологічних засад класифікації. Якщо, скажімо, згадуваний вище поділ юридичних вчинків на вольові та невольові ґрунтується на одному й тому самому “вольовому критерії”, то виокремлення “результативних дій” відбувається за суто зовнішньою ознакою, оскільки охоплює створення будь-якої матеріальної речі, створення нематеріальних результатів творчої діяльності тощо. До того ж “результативні дії” можуть вчинятися як без наміру створити правовідносини, так і з таким наміром, і навіть за наявності договору про створення речі (договір підряду) або твору літератури, мистецтва тощо (авторський договір).

Тому доцільним уявляється розрізнити поміж юридичних вчинків за ознакою наявності волі на встановлення, зміну чи трансформацію правовідносин вчинки вольові та невольові.

Завершуючи характеристику підстав виникнення, зміни і трансформації правовідносин, варто згадати про те, що в теорії

¹ Кикоть Г. Проблема класифікації юридичних фактів у сучасній теорії права // Право України. — 2003. — № 7. — С. 31.

права також зверталася увага на доцільність розрізнення реальних юридичних фактів та уявних юридичних фактів (презупцій). При цьому правові презупції визначаються як припущення про наявність або відсутність юридичних фактів, яке може спричинити виникнення, трансформації або припинення правовідносин (наприклад, презупція невинності)¹.

Разом із тим, варто зазначити, що правові презупції поряд з юридичними фікціями (котрі трактуються як обставини, що не існують, але за допомогою встановленої процедури визнані такими, що існують, — наприклад, оголошення особи померлою) деякими авторами розглядаються як особлива категорія так званих “квазіфактів”.

При цьому квазіфакти характеризують як такі, що на відміну від реальних явищ дійсності, являють собою ті життєві ситуації, котрі можуть мати місце в майбутньому, але можуть і не настати, тобто, мають вірогідний характер².

Перша з наведених позицій здається більш точною, оскільки запровадження категорії “квазіфактів” саме по собі мало що дає: адже за наявності вказівки закону і дотримання необхідної процедури обставини, що припускаються, набувають значення “повноцінних юридичних фактів”, що спричиняють виникнення, трансформації або припинення відповідних правовідносин.

Разом із тим, варто зазначити, що перелік уявних (або, мабуть, точніше, “юридичних фактів, що припускаються”) не слід обмежувати лише правовими презупціями. До таких фактів, як уявляється, мають бути віднесені і згадані вище юридичні фікції, і такі правові феномени, як аналогія закону та аналогія права, котрі також ґрунтуються на припущеннях про наявність або можливість певних обставин, установленні подібності норм права тощо, а відтак спричиняють виникнення, трансформації або припинення певних правовідносин.

Саме на таке розуміння категорії юридичних фактів у загальнотеоретичному сенсі уявляється доцільним спиратися у наступних розділах при характеристиці цієї категорії у галузі адміністративного права.

¹ Рабінович П. М. Основи загальної теорії права та держави: Навчальний посібник. — Вид. 5-е, зі змінами. — К.: Атіка, 2001. — С. 85.

² Мухаев Р. Т. Теория государства и права: Учебник для вузов. — М.: ПРИОР, 2001. — С. 385.

3.1. Дихотомія “публічне право — приватне право” і категорія адміністративно-правових відносин

Як зазначалося вище, визначення поняття правовідносин на рівні теорії певної галузі права (зокрема, адміністративного права) неможливе без урахування дихотомії “публічне право — приватне право”.

Такий поділ права у сучасній юриспруденції має важливе значення для класифікації та характеристики правових явищ, оскільки слугує підґрунтям розмежування на національному рівні права цивільного і адміністративного як двох головних, визначальних галузей регулятивного права, що у свою чергу ґрунтуються на положеннях конституційного права.

При цьому слід зазначити, що хоча конституційне право нерідко відносять до сфери публічного права¹, але, як уявляється, вважати його таким буде не зовсім точно.

Принагідно варто також звернути увагу на висловлену в літературі точку зору стосовно того, що Конституцію України не можна вважати актом публічного права, оскільки за своїми сутністю, функціями та призначенням вона виступає як законодавчий акт більш універсальної дії, котрий є втіленням (закріпленням) на національному рівні положень природного права, а отже може бути кваліфікована як фундамент усього іншого національного законодавства (права), — як публічно-правового, так і приватноправового характеру².

Якщо визнати слушність цієї тези, то загальна структура права має виглядати таким чином:

- 1) природне право як фундамент усього іншого права;

¹ Тихомиров Ю. А. Публичное право: Учебник. — М.: БЕК, 1995. — С. 33—36.

² Харитоновна О. І. Адміністративне право як прояв публічного права // Наукові праці Одеської національної юридичної академії. — Т. 1. — Одеса, 2002. — С. 228—235.

2) приватне та публічне право як галузі (сфери) правового регулювання відповідних груп відносин. Вони виникають на підґрунті природного права і на втілення його норм у життя. При цьому приватне право виступає як сукупність природних прав приватної (окремої) особи, а публічне право — як правова форма і своєрідне продовження публічної влади з усіма її перевагами і вадами¹.

Таке визначення структури права припускає і відповідну систему національного законодавства, у якій Конституція та прийняті на її основі кодекси відповідно до засад тих чи інших галузей права мають слугувати основою законотворчості у державі.

З урахуванням указаних вище та інших властивостей приватного та публічного права, їхнього значення та впливу на розуміння права в цілому у літературі останніх років з'явилося чимало досліджень цих категорій².

При цьому одним із найбільш дискусійних питань є критерії їх розмежування. Тому уявляється доцільним тут зупинитися на методологічних аспектах установлення та визначення таких критеріїв.

Поділ права на публічне і приватне — давній, відомий юриспруденції більше двох тисяч років. Ще Арістотель розрізняв таке право, порушення якого шкодить всій спільноті, і таке, порушення якого заподіює шкоду окремим її членам³.

¹ Харитонов Є., Харитонова О. До питання про значення дихотомії “приватне право — публічне право” // Вісник Академії правових наук України. — № 2. — X., 2000. — С. 82—88.

² Селіванов В., Діденко Н. Діалектика приватного та публічного в правовому регулюванні // Право України. — 2001. — № 11. — С. 15—22; Сібільов М. Загальна характеристика сфери приватного права // Вісник Академії правових наук України. — № 2. — X., 2001. — С. 134; Азімов Ч. Поняття і зміст приватного права // Вісник Академії правових наук України. — № 3. — X., 1998. — С. 56—58; Харитонов Є., Харитонова О. До питання про значення дихотомії “приватне право — публічне право” // Вісник Академії правових наук України. — № 2. — X., 2000. — С. 82—88; Харитонова О. І. До питання про визначення поняття публічного права // Актуальні проблеми політики. — Вип. 8. — Одеса, 2000. — С. 177—180.

³ Арістотель. Політика / Переклад з давньогрецької. — К.: Основи, 2000. — С. 35—36.

Розрізнення з часів Стародавнього Риму публічного та приватного права ґрунтується, головним чином, на двох відомих постулатах:

1) положеннях сентенції Ульпіана: “Publicum jus est, quod ad statum rei Romanae spectat, privatum quod ad singulorum utilitatem”, що виходить із відмінностей цілей та інтересів, що підлягають правовій охороні;

2) принципі неприпустимості зміни публічно-правових норм приватними угодами: “Publicum jus pactis privatorum mutari non potest”, котрий наголошує на необхідності враховувати різницю у характері та юридичній значимості правил, які встановлюються приватними чи публічними особами та діють у приватній та публічній сферах.

При цьому методологічного значення для наступного розуміння сутності та структури права у народів Європи набуло визначення приватного і публічного права, яке міститься у першому фрагменті книги I Дигест Юстиніана у вигляді згаданого вище висловлювання відомого римського правознавця Ульпіана.

Наводячи це висловлювання, переважна більшість дослідників вказує, що Ульпіан розрізняв приватне і публічне право залежно від того, на чію користь воно діє: держави чи приватних осіб — “Publicum jus est, quod ad statum rei Romanae spectat, privatum quod ad singulorum utilitatem: sunt enim quaedam publice utilia, quedam privatum”.

Однак тут слід зауважити, що більшість сучасних правознавців при цитуванні Ульпіана припускається неточності, наводячи лише частину його вислову.

Починається ж указана сентенція так: “Huius studii duae sunt positiones, publicum et privatum”¹.

Отже Ульпіан характеризував не фактичний поділ римського права на право публічне і право приватне, а писав про те,

¹ Д. 1.1.1.2. Перша цифра означає номер книги, друга — номер титулу, третя — номер фрагменту, четверта — номер параграфу. Тут і далі латинський текст Дигест наводиться за виданням: *Дигести Юстиніана*. — Т. 1: Пер. с латинского; Отв. ред. Л. Л. Кофанов. — М.: Статут, 2002. — 584 с. Порівн.: *Justinianova Digesta*. Knj. 1. Deo auctore; Tanta; Omnem rei publicae: Konstitucije / [preveo Antum Malenica]. — Beograd: Sluzbeni glasnik, 1997. — 221 str.

що при вивченні¹ римського права треба враховувати дві його позиції (сторони, аспекти, прояви): публічну і приватну.

Майже до кінця XIX ст. у романістиці і теорії права панувало переконання у правильності положень сентенції Ульпіана. Так, К. Ф. фон Савінії, спираючись на неї, формулював різницю між публічним і приватним правом таким чином: “У публічному праві ціле (держава) є метою, а окрема людина відіграє другорядну роль, а в приватному праві окрема людина сама є метою і будь-яке правовідношення є лише засобом для її існування або особливого становища”².

У другій половині XIX ст., коли в юриспруденції внаслідок досліджень Рудольфа фон Єринга набуває популярності поняття “інтерес”, а метою права оголошується захист інтересів, різниця між приватним і публічним правом вбачається, перш за все, у відмінностях в інтересах, котрі мають захищатися першим та другим: приватне право захищає приватні інтереси окремих осіб, публічне право — інтереси держави, загальні, суспільні інтереси.

Проти цього вчення висувалися заперечення, що загальні інтереси — це сукупність приватних інтересів, а тому публічне право, захищаючи загальні інтереси, захищає і приватні інтереси також, і навпаки, — приватне право у підсумку захищає загальні інтереси³.

У зв'язку з цим Р. Єринг у відомій дискусії з прихильниками вольової теорії прав, а також у концептуальних положеннях про захист інтересів як мети права і про права як інтереси, обґрунтував тезу про те, що у сфері приватного права уповноважена особа сама захищає свої інтереси, що цей захист відбувається з ініціативи самого суб'єкта інтересу шляхом подання цивільного позову, і, таким чином, приватні права можуть бути визначеними як “самозахист інтересів”. В інших галузях захист порушених інтересів відбувається за ініціативою органів державної влади. Р. Єринг називає це “захист

¹ Виділено мною. — О. Х.

² Цитується за: Петражицкий Л. И. Теория права и государства в связи с теорией нравственности. — СПб., 2000. — С. 512.

³ Коркунов Н. М. Лекции по общей теории права. — СПб., 1898. — С. 165—183.

адміністративним шляхом”¹. Таким чином у теорії Рудольфа фон Єринга доволі органічно сполучаються два критерії — інтерес та ініціатива захисту (матеріально-формальна теорія).

На підґрунті цих теоретичних положень А. Тон запропонував уточнені критерії розрізнення права приватного і публічного. Зокрема він зазначав: “Приватним правом вчиняється нормативний захист (захист за допомогою повелінь), що надається інтересам приватних осіб проти приватних осіб, оскільки правопорядок надає тому, хто захищається, засіб для усунення порушення його права, котрий використовується ним на власний розсуд і за власною ініціативою... На протилежність нормам, порушення яких спричиняє для потерпілої особи порушення її приватного інтересу і приватний (цивільний) позов, норми публічного права — це такі, порушення яких обумовлює вчинення публічно-правового позову. Він має місце тоді, коли будь-який орган держави уповноважений і зобов’язаний до втручання *ex officio*”².

Слід зауважити, що наведене висловлювання А. Тона стосується лише права суб’єктивного, його природи, оскільки, на його думку, природа об’єктивного права єдина, має публічний характер і не може поділятися на приватне і публічне, а отже кожне порушення норми права є порушенням права публічного. І в цьому сенсі він називає норми “приватноправовими” лише умовно, маючи на увазі при цьому саме суб’єктивне право.

Разом із тим, тут необхідно мати на увазі, що “природні права” людини належать саме до приватного права та існують незалежно від того, чи визнані вони об’єктивним правом, чи ні. Іншими словами, вони є об’єктивними в силу своєї природності, невідчужуваності від людини, і вважаються такими, що надані Богом.

Проти обрання способу захисту одним із критеріїв розмежування приватного і публічного права, висувалися заперечення, сутність яких полягала в тому, що не можна не враховувати існування злочинів, котрі переслідуються лише на підставі скарги потерпілої особи. А там, де існує адміністративна

¹ *Петражицкий Л. И.* Теория права и государства в связи с теорией нравственности. — СПб., 2000. — С. 515

² *Там само.* — С. 517.

юстиція, право позову надане приватним особам і у випадку порушення їхніх публічних прав діями адміністрацій¹.

Однак уявляється, що наведені заперечення виявилися наслідком непорозуміння, оскільки і Р. Єринг, і А. Тон вели мову не про адміністративну, а звичайну “цивільну” юстицію. До того ж, А. Тон говорить, що публічно-правовий позов має місце у тих випадках, коли якийсь державний орган уповноважений і зобов’язаний до втручання *ex officio* і тому можливість втручання за скаргою потерпілого, наявність адміністративної юстиції тощо не спростовують положень концепції, яку він обстоює.

Крім згаданих, були запропоновані й інші критерії розмежування приватного і публічного права.

Зокрема, зазначалося, що поділ права на приватне і публічне має критерієм суб’єктів правовідносин (за суб’єктами правовідносин). Публічне, або державне право визначалось як сукупність законів, що регулюють права і обов’язки між монархом і підвладними або між державою і громадянами. Приватне право — це сукупність законів, що регулюють права і обов’язки між підвладними або між окремими громадянами.

Однак цей напрямок не отримав розвитку, оскільки, як слушно зверталася увага в літературі, суб’єктом приватних прав (правовідносин власності, договірних правовідносин тощо) може бути держава, органи державної влади².

Разом із тим чималого поширення набула так звана “вольова теорія” Єллінека, суть якої полягає в тому, що право у суб’єктивному розумінні трактується як пріоритет людської волі, спрямованої на певне благо або інтерес. Ця пріоритетність визнається і захищається правопорядком. Переважання волі — це формальний елемент, а благо чи інтерес — матеріальний елемент у суб’єктивному праві.

У свою чергу, на думку Єллінека, окремі інтереси розпадаються на такі, що встановлені переважно задля індивідуальних цілей (цілей окремих осіб) і такі, які встановлено переважно задля суспільних цілей. Визнаний переважно для суспільного інтересу індивідуальний інтерес складає зміст публічного

¹ *Шершеневич Г. Ф.* Понятие о гражданском праве: Лекции. — § 33.

² *Харитонов Е. О., Саниахметова Н. А.* Гражданское право Украины: Учебник. — Х.: Одиссей, 2004. — С. 75.

права. Суб'єктивне публічне право зі свого матеріального боку є таким правом, що належить окремій особі на підставі її статусу як члена держави.

Щодо формального елементу прав, пріоритетності волі, то Єллінек розрізняє два його види: *dürfen* і *können* (“прагнення, устремлення”¹ та “можливість”).

Dürfen буквально перекладається з німецької як “мати бажання, сміти щось робити”. Тут Єллінек пояснює, що у цьому випадку “правопорядок визнає відповідні дії індивідуума дозволеними, тобто він дозволяє індивідуальній волі здійснювати у певних напрямках свою свободу”.

Können означає “могти, бути в змозі” і тут “правопорядок може до природної можливості індивідуума до дій додати таке, що йому від природи не належить..., а саме, надати йому право на те, що певні його дії визнаватимуться юридично дійсними і такими, що матимуть позовний захист”.

Приватне суб'єктивне право, отже, містить у собі як *dürfen*, так і *können*, а публічне суб'єктивне право — тільки *können*.

Отже, у приватному праві завжди є (“устремління” — *dürfen*), а у публічному — лише можливість (*können*). Публічні права ґрунтуються не на таких, які дозволені, а лише на таких, які надані владою.

Тому вони являють собою не частину природної, регульованої правом свободи, а розширення прав природної свободи.

Синкретичну позицію зайняв Г. Ф. Шершеневич, котрий зазначаючи, що у всіх випадках розмежування проводять або за змістом правовідносин (матеріальний фактор), або за порядком захисту (формальний фактор), вважав, що ці фактори є взаємопроникаючими².

При формуванні радянської правової доктрини склалися три основні підходи.

Представники першого з них визнавали поділ права на приватне і публічне притаманним будь-якій правовій системі взагалі³.

¹ “Держновение” у перекладі Коркунова.

² Шершеневич Г. Ф. Общая теория права. — М., 1912. — С. 513—554.

³ Агарков М. М. Ценность частного права // Избранные труды по гражданскому праву. — В 2-х т. — Т. 1. — М.: Центр ЮрИнфоР, 2002. — С. 50—51, 94—105; Шретер В. Н. Советское хозяйственное право. — М.—Л., 1928. — С. 4.

Деякі автори, не заперечуючи абстрактну можливість поділу права на публічне і приватне, разом з тим, не визнавали можливість і доцільність такого поділу, як у радянському праві, так і в буржуазному праві доби імперіалізму¹.

Прихильники третьої точки зору, сутність якої полягала у протиставленні системи буржуазного права з його традиційним поділом на приватне і публічне системі радянського права, надавали вирішальне значення публічному праву, керуючись у своїх дослідженнях та висновках принциповим ленінським баченням підходів до регулювання суспільних відносин, згідно з яким “для нас усе у галузі господарювання є публічним, ми нічого приватного не визнаємо”².

У подальшому тенденція до визнання пріоритетності публічно-правових засад у радянському праві стала ще більш виразною та стійкою. Публічне право отримало прояв майже у всіх галузях права, воно “забарвило” всю систему радянського права, його елементи були домінуючими, хоча існування його, як такого, офіційно не визнавалося³.

І лише після формування на теренах СРСР у результаті дії низки чинників об’єктивного та суб’єктивного характеру нового курсу на побудову демократичної правової держави, змінюються погляди (ставлення) до дуалізму права.

При цьому, як уже згадувалося у першому розділі цієї книги, відповідно до “закону маятника” відбувається зміна пріоритетів із наданням переваг приватному праву і навіть, деякою переоцінкою його можливостей. Приватне право розглядається як носій правового прогресу, галузь, що захищає основні цінності цивілізованого суспільства — свободу і приватну власність, до чого тогочасне радянське суспільство виявилось неготовим.

Але поступово, після появи глибоких, оригінальних праць С. С. Алексєєва, В. С. Нерсєсянца, П. М. Рабіновича,

¹ *Гойхбарг А. Г.* Основы частного имущественного права. — М., 1924. — С. 8—9.

² *Ленин В. И.* Полн. собр. соч. — Т. 32. — С. 340. Див., також, наприклад: *Рейснер М.* Право. Наше право. Чужое право. Общее право. — М.—Л.: Госиздат, 1925. — С. 227.

³ *Тихомиров Ю. А.* Публичное право. — М., 1995. — С. 19—20.

Ю. А. Тихомирова, З. М. Черніловського та інших авторів¹, присвячених цій проблемі, вимальовуються більш зважені підходи до оцінки цих галузей, а відтак публічне та приватне право розглядаються як дві рівнозначні і однаково важливі складові частини загального феномена права².

Саме сформоване у пострадянській теорії права методологічне підґрунтя дає можливість провести аналіз відмінностей між правом публічним і приватним, з метою встановлення на цій основі поняття та ознак “публічності” і на цій підставі дати визначення публічного права, головним проявом якого на рівні національного законодавства є право адміністративне.

Передусім, слід зазначити, що, як не парадоксально, але на тлі багаторічного ігнорування радянськими правознавцями самої категорії приватного права його визначення та характеристика особливих труднощів не викликає. Це пояснюється сплеском активності досліджень цієї галузі права, який почався у вітчизняному правознавстві у добу “перебудови” кінця 80-х років і особливої активності набув наприкінці II — на початку III тисячоліть³. Причому характерною рисою цих наукових розвідок, на відміну від автаркічних за типом досліджень радянського правознавства, є їхня “відкритість” для використання

¹ *Алексеев С. С.* Право: азбука — теория — философия: Опыт комплексного исследования. — М.: Статут, 1999. — 712 с.; *Нерсисянц В. С.* Философия права: Учебник для вузов. — М.: НОРМА-ИНФРА-М, 1997. — 652 с.; *Рабинович П. М.* Основы общей теории права та держави: Посібник для студентів. — Вид. 2-е. — К., 1994; *Тихомиров Ю. А.* Публичное право: Учебник. — М.: БЕК, 1995. — 496 с.; *Черниловский З. М.* Гражданское общество: опыт исследования // Государство и право. — 1992. — № 6. — С. 142—151; *Черниловский З. М.* Индивид — общество — государство // Сов. государство и право. — 1990. — № 7. — С. 128; *Теория государства и права: Курс лекций / Под ред. Н. И. Матузова и А. В. Малько.* — М.: Юрист, 1997. — 672 с.

² *Харитонов Є., Харитонова О.* До питання про значення дихотомії “приватне право — публічне право” // Вісник Академії правових наук України. — 2000. — № 2. — С. 83.

³ *Алексеев С. С.* Частное право: Научно-публицистический очерк. — М., 1999; *Азімов Ч.* Поняття і зміст приватного права // Вісник Академії правових наук України. — 1998. — № 3; *Сибільов М.* Загальна характеристика сфери приватного права // Вісник Академії правових наук України. — 2001. — № 2.

наукових надбань, виконаних в інші часи і на іншому правовому матеріалі, що забезпечило їхнє достатньо надійне теоретичне підґрунтя.

З урахуванням теоретичних здобутків у сфері дослідження категорії приватного права, його можна визначити як сукупність правил і норм, що стосуються визначення статусу і захисту інтересів окремих осіб, котрі не є фігурантами держави, не перебувають у взаєминах влади та підпорядкування одне щодо одного, рівноправно і вільно встановлюють собі права і обов'язки у відносинах, що виникають з їх ініціативи¹.

Характерними рисами приватного права є рівність учасників відповідних відносин, їхня ініціативність при встановленні правовідносин, вільний розсуд при обранні правил поведінки, прямо не заборонених законодавством, позовний порядок захисту інтересів його суб'єктів у суді тощо. Значною мірою ці риси визначаються сутністю приватного права, як такої частини об'єктивного права, де, на думку багатьох науковців, через відповідні інститути втілюється у зовнішніх відносинах природне "право свободи"².

Що стосується проблеми характеристики публічного права, як такого, то цьому питанню як у вітчизняній, так і зарубіжній юридичній літературі уваги майже не приділялося. (Слід зазначити, що хоча зарубіжні правознавці спеціально до проблеми визначення поняття та аналізу ознак публічного права зверталися³, але при цьому нерідко предметом дослідження було не стільки "публічне право", як "публічна влада")⁴.

¹ Харитонов Є., Харитонova О. До питання про значення дихотомії "приватне право — публічне право" // Вісник Академії правових наук України. — 2000. — № 2. — С. 83.

² Алексеев С. С. Самое святое, что есть у Бога на земле. Иммануил Кант и проблемы права в современную эпоху. — М.: НОРМА, 1998. — С. 185.

³ Ориу М. Основы публичного права / Пер. с франц. — М.: Издательство Коммунистической академии, 1929. — 382 с.; Тихомиров Ю. А. Публичное право: падения и взлети // Государство и право. — 1996. — № 1. — С. 3; Тихомиров Ю. А. Публичное право: Учебник. — М.: БЕК, 1995. — 496 с.

⁴ М. Ориу сам характеризував свою працю як "теорію держави". Див.: Ориу М. Основы публичного права / Пер. с франц. — М.: Издательство Коммунистической академии, 1929. — С. 3.

Отже, за незначними винятками, воно обговорювалося, головним чином, у загальному контексті дослідження дихотомії “приватне право — публічне право”, у зв’язку з проблемою конституювання господарського права тощо. Це призводило до фрагментарної, а отже й неповної характеристики поняття та властивостей публічного права в цілому.

Разом із тим, у працях низки науковців обстоювалася конструктивна позиція, аналізувалися ознаки та характерні риси публічного права, котре разом із правом приватним розглядалося як наднаціональна галузь права. Зокрема, зазначалося, що при характеристиці публічного права недостатньо лише вказувати на те, що воно стосується інтересів держави у цілому, а необхідно враховувати також, що однією з визначальних рис публічного права є імперативний метод регулювання відповідних відносин¹.

Публічне право, насамперед, пов’язане з реалізацією публічної влади, воно є її продовженням, з усіма позитивними і негативними потенціями. “Публічне право — це сфера позитивного права, що ґрунтується на засадах централізації, коли права та обов’язки побудовані за принципом влади і підпорядкування”².

Влада, що визначає характер, сутність публічно-правових відносин, є таким суб’єктно-об’єктним відношенням, яке сполучає єдність владного суб’єкта та підпорядкованого об’єкта. Втіленням цього відношення виступає саме суб’єкт влади, який у своїх рішеннях окреслює як свої дії, так і поведінку підвладних осіб, а також має матеріальні та духовні засоби, що гарантують здійснення запланованого процесу³.

На думку Й. О. Покровського, відповідні відносини “регулюються виключно розпорядженнями, що надходять з одного єдиного центру, яким є державна влада... Регулюючи ці відносини

¹ Харитонова О. І. Адміністративне право як прояв публічного права // Наукові праці Одеської національної юридичної академії. — Т. 1. — Одеса, 2002. — С. 228—235.

² Алексеев С. С. Право на пороге нового тысячелетия: Некоторые тенденции мирового правового развития — надежда и драма современной эпохи. — М.: Статут, 2000. — С. 14.

³ Зуев В. И. Власть в системе политологических категорий // Гос. и право. — 1992. — № 5. — С. 90—96.

з власної ініціативи і виключно своєю волею, державна влада принципово не може допустити в цих сферах поруч із собою жодної іншої волі, жодної іншої ініціативи. Тому норми, що видаються владою, мають виключно примусовий характер і це характерно для всіх галузей публічного права”¹

Публічна влада характеризується, по-перше, легальністю застосування сили у межах держави, по-друге, верховенством і обов’язковістю її рішень для будь-якої іншої влади, знеособленістю, загальністю, а також моноцентричністю (тобто, наявністю єдиного центру прийняття владних рішень), різноманітністю ресурсів тощо.

У свою чергу, усе це знаходить відображення в імперативному методі правового регулювання, котрий визначає характер публічних відносин, одним з учасників яких обов’язково є суб’єкт публічної влади.

Отже, охарактеризуємо далі імперативний метод, виходячи з того, що визначальною, конститутивною ознакою публічного (як і приватного) права є метод правового регулювання, притаманний саме йому.

Принагідно звернемо увагу на те, що визначальний характер методів правового регулювання, які являють собою прийоми юридичного впливу, їх сполучення, що характеризують використання у даній сфері суспільних відносин того чи іншого комплексу юридичних засобів², відображається у їхній ролі в механізмі правового регулювання.

Головними проявами правового методу звичайно вважається вирішення за його допомогою питань про те:

1) яким є юридичне становище осіб, визначене правовою нормою;

2) з якими обставинами (юридичними фактами) норма права пов’язує виникнення, зміну, припинення та інші трансформації правовідносин;

3) яким чином визначаються права і обов’язки учасників відповідних правовідносин;

¹ Покровский И. А. Основные проблемы гражданского права. — Петроград, 1917. — С. 13.

² Алексеев С. С. Право: азбука — теория — философия: Опыт комплексного исследования. — М.: Статут, 1999. — С. 370—371.

4) порядок захисту прав та інтересів учасників правовідносин¹.

Загалом у правознавців практично не викликає сумнівів доцільність розрізнення імперативного та диспозитивного методів правового регулювання, як найпростіших і разом з тим головних прийомів юридичного впливу, котрі визначають головне у правовому статусі суб'єктів, у їх висхідних юридичних позиціях².

Імперативний метод (метод субординації) характеризується тим, що регулювання згори вниз здійснюється на владно-імперативних засадах.

Диспозитивний метод (метод координації) характерний для регулювання на засадах ініціативності та вільного розсуду учасників відповідних відносин: на процес такого регулювання впливає активність учасників суспільних відносин, що регулюються за його допомогою.

Сутність імперативного методу, що більшою мірою цікавить нас тут у зв'язку з необхідністю визначення конститутивних ознак публічного права, полягає в забезпеченні організованості, порядку в житті суспільства. Саме тому серед правових засобів цього методу визначальна роль належить юридичному обов'язку. Тип регулювання в даному випадку є дозвільним, а основним принципом є принцип "заборонено все, крім того, що прямо дозволено законом".

Характерними для імперативного методу можна вважати такі властивості:

1) формування та використання владних відносин, за яких норми приймаються та реалізуються за принципом "розпорядження — виконання". Суб'єкт, що приймає обов'язкові рішення та видає розпорядження, не пов'язаний згодою сторони, якій вони адресовані;

2) при цьому суб'єкти публічного права, що реалізують владні повноваження, у свою чергу, мають бути суворо (жорстко) обмежені законами, сфера їх діяльності окреслена правовими

¹ Бахрах Д. Н. Административное право России: Учебник для вузов. — М.: НОРМА-ИНФРА-М, 2000. — С. 22.

² Іншу позицію див., наприклад: Цивільне право України: Підручник / Є. О. Харитонов, Н. О. Санахметова. — К.: Істина, 2003. — С. 20—22.

рамками (одна з ознак правової держави). Суб'єкти публічного права мають право діяти на свій розсуд тільки у встановлених межах повноважень. Тут діє принцип, протилежний принципу приватного права: "Дозволено все, що не заборонено законом", про який згадувалося вище, котрий можна сформулювати таким чином: "Можна тільки те, що дозволено законом" або "Заборонено все, крім того, що дозволяє (приписує) законодавство". Це означає, що для посадових осіб може бути встановлено тільки закритий перелік повноважень;

3) для правового регулювання у публічній сфері характерним є "нормативне" зобов'язування, тобто покладення нормами публічного права на його суб'єктів обов'язку діяти певним чином для досягнення тієї чи іншої мети. Це зобов'язування може бути як загальнонормативним, так і мати сенс конкретного припису (вказівки).

Принагідно варто зазначити, що нерідко в працях правознавців ідеться про те, що для правового регулювання як у публічній сфері, так і бідь-яких відносин взагалі, є характерним так зване "позитивне зобов'язування"¹, сутність якого полягає у введенні активної поведінки суб'єктів у чітко визначене русло².

Проте, як на наш погляд, вживання вислову "позитивне зобов'язування" тут здається не дуже вдалим, оскільки наводить на думку, що може існувати, скажімо, й "негативне зобов'язування". Якщо ж мається на увазі зобов'язування, яке встановлюється за допомогою законодавства, котре в літературі свого часу нерідко іменувалося "позитивним правом", то така термінологія зараз видається дещо архаїчною. Саме тому більш удалим тут здається вислів "нормативне зобов'язування", котрий достатньо адекватно відображає сутність цього поняття;

4) особливістю імперативного методу є також те, що досить часто він проявляється у забороні якихось дій. Норми-заборони у даному випадку окреслюють зону можливої неправомірної поведінки і застерігають суб'єктів від неї³;

¹ Тихомиров Ю. А. Публичное право. — М.: БЕК, 1995. — С. 49.

² Алексеев С. С. Общие дозволения и общие запреты в советском праве. — М.: Юрид. лит., 1989. — С. 31.

³ Тихомиров Ю. А. Публичное право. — М.: БЕК, 1995. — С. 49.

5) імперативний метод, разом із тим, не складається з одних лише заборон і зобов'язань, оскільки за його допомогою в публічному праві природно сполучаються примус і переконання, однак із наданням переваги застосуванню засобів державного примусу.

Отже, при визначенні поняття публічного права необхідно враховувати характер інтересів, склад учасників публічних правовідносин, особливості методу правового регулювання (його імперативність), функції тощо.

З урахуванням сказаного, можна визначити публічне право як сукупність правових норм, що складають особливу функціонально-структурну систему, яка з метою врегулювання та захисту суспільних інтересів за допомогою приписів імперативного характеру регламентує відносини за участю держави, а також між суб'єктами, що є фігурантами держави, або перебувають у взаєминах влади та підпорядкування¹.

Отже, публічне право — це така правова сфера, в основі якої лежать державні інтереси, тобто визначені засади побудови і діяльності держави як організації публічної влади, регламентації діяльності державного апарату, посадових осіб державної служби, карного переслідування правопорушників, притягнення до адміністративної відповідальності тощо.

Внаслідок особливостей властивого йому методу правового регулювання, публічне право охоплює інституції та інститути, що функціонують у “вертикальній площині” суспільних відносин, ґрунтуються на засадах влади і підпорядкування (субординації) суб'єктів відповідних правовідносин.

Тому для публічного права характерним є специфічний юридичний порядок, порядок “влади-підпорядкування”, внаслідок чого уповноважені особи мають можливість в односторонньому порядку, безпосередньо, визначати поведінку інших осіб, а вся система владно-примусових установ повинна наданою їм державою на підставі закону силою примусу забезпечувати повну

¹ Харитонов О. І. До питання про визначення поняття публічного права // Актуальні проблеми політики. — Одеса, 2000. — Вип. 8. — С. 177—179; Харитонов Е. О., Харитонов О. І. До питання про значення дихотомії “приватне право — публічне право” // Вісник Академії правових наук України. — 2000. — № 2. — С. 83—88.

і точну реалізацію приписів органів влади. Відповідно всі інші особи мають підкорятися уповноваженим органам державної влади та їх посадовим (службовим) особам.

Звідси випливають всі інші принципи публічного права: різний правовий статус учасників публічних правовідносин; ієрархічність становища і різний обсяг владних повноважень в осіб, які такими повноваженнями наділяються; наявність власної, "відомчої" юрисдикції; відсутність орієнтації на вирішення спірних питань незалежним судом.

З розвитком демократії ці принципи збагачуються інститутами високого демократичного порядку (гарантіями для громадян, демократичними процедурами, відповідальністю посадових осіб тощо), сполучаються з усіма іншими підрозділами гуманістичного права, але це не змінює самої природи публічного права¹.

Це треба мати на увазі саме тому, що останнім часом, у зв'язку з формуванням нової доктрини адміністративного права у літературі зустрічається думка, що імперативний метод регулювання хоч і залишається за своєю суттю незмінним непохитним, у той же час набуває двох відносно самостійних форм прояву².

До цього питання ще повернемося при характеристиці особливостей адміністративного (адміністративно-правового) методу, а тут поки що варто торкнутися особливостей предмета (сфери дії) публічного права.

Як уявляється, визначаючи предмет публічного права, слід погодитися з Ю. А. Тихомировим у тому, що публічне право охоплює низку сфер життя суспільства, насамперед, це побудова держави і влади, сфери управління та організації самоврядування, відносини громадян і адміністрації, тобто вираження публічного інтересу як сумарного, загального соціального інтересу у кожній із сфер суспільного життя.

Предмет публічного права не можна зводити лише до владних відносин, тому що в наш час держава виконує низку соціальних

¹ *Алексеев С. С.* Частное право: Научно-публицистический очерк. — М.: Статут, 1999. — С. 29—30.

² *Дерець В. А.* Управлінські відносини між органами виконавчої влади: питання типології // Адміністративна реформа в Україні: шлях до Європейської інтеграції: Збірник наук. праць. — К., 2003. — С. 234.

функцій, зосереджується на гарантуванні та захисті прав людини і громадянина, що зумовлює зміни у предметі публічного права, і, як і в методі публічного права, більш глибоке проникнення у сферу приватного права та перетворення деяких його інститутів, появи нових об'єктів, що потребують публічно-правового регулювання¹.

При цьому слід мати на увазі, що незмінним ядром, стрижнем предмета правового регулювання публічного права залишаються все ж таки владні відносини, вони є його виключною сферою, тоді як інші відносини є суміжними, неосновними. Ступінь взаємопроникнення залежить від конкретної галузі публічного права.

Поділ права на публічне і приватне у свою чергу слугує підґрунтям розмежування на національному рівні права цивільного і адміністративного як двох головних, визначальних галузей регулятивного права.

Проте було б невиправданим обмежитись лише розрізненням у структурі національного права лише цих двох галузей як відповідників права приватного і публічного. Вона виглядає складнішою внаслідок необхідності забезпечити на національному рівні юридичну першооснову всіх інших галузей національного права, що зумовлює існування конституційного права.

Щодо визначення місця конституційного права, то його не можна беззастережно віднести до галузей публічного права, що стало вже достатньо традиційним².

Розуміючи всю дискусивність даного питання, все ж таки вважаємо за доцільне запропонувати до розгляду дещо іншу точку зору.

На нашу думку, конституційне право не є галуззю публічного права, тому що воно — втілення норм природного права на

¹ Тихомиров Ю. А. Публичное право. — М.: БЕК, 1995. — С. 30.

² *Общая теория государства и права. Академический курс в 2-х томах* / Под ред. проф. М. Н. Марченко. — Т. 2. Теория права. — М.: Зерцало, 1998. — С. 255; Скакун О. Ф. Теория государства и права: Учебник. — Харьков: Консум; Ун-т внутр. дел, 2000. — С. 265; Федоренко В. П. Влияние поділу права на приватне і публічне на розвиток системи конституційного права України (історико-правові аспекти) // Держава і право: Збірник наук. праць. — Юридичні і політичні науки. — Вип. 7. — К.: Ін-т держави і права ім. В. М. Корещького. — 2000.

національному рівні, база всього національного законодавства. Саме тому і конституцію не можна зводити до публічного права, вона є, перш за все, джерелом права приватного. Публічне право має по відношенню до приватного обслуговуючу роль і це відображено у конституції (спочатку у ній встановлюються права людини, а затим — конституційний лад, режим тощо). Встановлення конституційних основ державного ладу є проявом публічного права на національному рівні.

При порівнянні конституцій демократичних, правових держав, впадає в око така закономірність: приватно-правові права (права приватної особи) у конституціях однакові, відрізняється ж друга частина — публічно-правова. Але навіть і ця частина в конституціях поділяється, у свою чергу, на дві: постійну та перемінну. Постійна частина відбиває прояв природного права (наднаціонального публічного права) — демократію, виборність, звітність, розподіл влад тощо. Це те, що має бути в усіх демократичних державах. Перемінна частина спричинена національними традиціями, залежно від яких встановлюється порядок функціонування парламенту, його структура, устрій суду, національна символіка тощо.

З урахуванням сказаного вище, ядром національної правової системи можна визнати: конституційне право — як основу всіх інших галузей, інститутів і норм, а також галузі “першого рівня” — цивільне, адміністративне і кримінальне право.

Від цих трьох основних матеріальних галузей права (цивільного, адміністративного, кримінального права) вибудовуються генетичні, функціональні і структурні зв'язки до відповідних, похідних галузей: фінансового, податкового, трудового, земельного і т. п. права.

Таке визначення структури права передбачає і відповідну систему національного законодавства, у якій конституція і кодекси відповідно до вказаних галузей права мають слугувати основою всього іншого законотворення¹.

Отже, до галузей сфери публічного права традиційно належать адміністративне, адміністративно-процесуальне, кримінальне,

¹ Харитонова О. І. Адміністративне право як прояв публічного права // Наукові праці Одеської національної юридичної академії. — Т. 1. — Одеса, 2002. — С. 232.

кримінально-процесуальне, міжнародне публічне право. Щоправда, слід зазначити, що стосовно такої класифікації міжнародного публічного права також виникають певні сумніви, оскільки, якщо за основний, визначальний критерій брати все ж таки метод правового регулювання галузі, то методом визначення взаємовідносин між державами є не імперативний, а диспозитивний метод рівності сторін. (Втім, це окреме питання, яке потребує спеціального розгляду, на що вже зверталася увага в літературі)¹.

Отже, слід зазначити, що сфера публічного права, котра є наднаціональною системою права, включає публічні галузі права, публічні галузі законодавства, галузі законодавства публічної спрямованості, елементи публічного у сфері приватного права. Цей перелік не є незмінним, він періодично змінюється, поповнюється новими галузями тощо. Сюди ж слід було б віднести і таку галузь права, що формується, як право муніципальне. Але це є предметом окремого дослідження.

3.2. Адміністративне право як право публічне

Пристаючи до характеристики адміністративного права, слід передусім звернути увагу на те, що ця галузь, виступаючи як прояв публічного права на рівні національного законодавства, є найбільшою за обсягом норм, оскільки регулює велику кількість суспільних відносин. Це пояснюється тим, що адміністративне право стосується організації та діяльності розгалуженого апарату управління, усіх ланок системи органів державної виконавчої влади в Україні, різноманітних сфер політичного, економічного та соціального розвитку.

Визнання цієї особливості зумовлює необхідність, по-перше, визначення поняття адміністративного права, як такого; по-друге, з'ясування особливостей адміністративно-правових відносин, у яких реалізується адміністративно-правова норма; по-третє, установлення структури адміністративного права, якою в підсумку визначаються різновиди адміністративно-правових відносин.

¹ Явич Л. С. Общая теория права. — Л.: Изд-во Ленинградского ун-та, 1976. — С. 131.

Що стосується визначення поняття адміністративного права, то, торкаючись цього питання, тут варто згадати про традиційне для вітчизняної правової доктрини розуміння галузі права як органічної сукупності норм, що регулюють певні відносини за допомогою певного методу¹.

Грунтуючись на такому методологічному посиленні, значна кількість правознавців галузі права розрізняє за предметом і методом правового регулювання². При цьому багато хто з авторів підкреслює, що галузь національного права охоплює суспільні відносини, що вирізняються певною єдністю, хоча й не є зовсім тотожними³.

Слід зазначити, що останнім часом зазначена позиція зазнала певного перегляду. Фахівцями в різних галузях права називалися як визначальні критерії розмежування галузей права на національному рівні метод правового регулювання⁴, принципи та функції⁵ тощо.

Проте, погоджуючись зі слушністю пропозицій про необхідність урізноманітнення критеріїв розмежування галузей національного права, варто все ж таки зазначити, що вони можуть дати позитивний, максимально ефективний результат лише при використанні всієї сукупності головних критеріїв галузі права, якими є предмет, метод та принципи правового регулювання, а також функції, визначені правовою доктриною держави для тієї чи іншої галузі національного права (законодавства).

Керуючись таким підходом, передусім, звернемося до характеристики предмета адміністративного права.

Дослідження предмета адміністративного права, зважаючи на масштабність, різноманітність державно-управлінських

¹ *Морозова Л. А.* Теория государства и права: Учебник. — М.: Юристъ, 2003. — С. 230.

² *Черданцев А. Ф.* Теория государства и права: Учебник для вузов. — М.: Юрайт-М, 2001. — С. 237—238; *Малько А. В.* Теория государства и права: Учебник. — М.: Юристъ, 2001. — С. 194.

³ *Липтев В. В.* Предмет и система хозяйственного права. — М., 1969. — С. 21.

⁴ *Сібільов М. М.* Загальна характеристика сфери приватного права // Вісник Академії правових наук України. — 2001. — № 2.

⁵ *Харитонов Є. О.* До питання про властивості сучасного українського цивільного права // Цивільне право: науково-практичний журнал. — Вип. 3. — Одеса, 2003. — С. 46.

відносин, завжди було справою непростою¹. На сучасному етапі це ускладнюється процесом реформування адміністративного права, під час якого, як уже зазначалось, зміщуються акценти у владно-управлінських відносинах на користь потреб та інтересів приватної особи.

Чи не єдиною спробою монографічного дослідження проблем предмета адміністративного права була праця радянського професора Ю. Козлова "Предмет радянського адміністративного права", що вийшла друком ще у 1967 році². До предмета адміністративного права науковцем включалися суспільні відносини управлінського характеру, що безпосередньо пов'язані із здійсненням органами державного управління конкретних завдань виконавчо-розпорядчої діяльності, тобто повсякденного і безпосереднього керівництва господарським і культурно-політичним будівництвом³. Це визначення використовувалося аж до 90-х років минулого століття.

Після набуття Україною незалежності, прийняття нової Конституції почався процес активних наукових розвідок і в напрямку формування нової доктрини адміністративного права як теоретичного підґрунтя функціонування державної виконавчої влади. Предмет адміністративного права як визначальна категорія також піддається аналізу, внаслідок чого з'являється низка публікацій із цього питання і не лише в Україні⁴.

Головною проблемою, яка має бути вирішена, деякі науковці називають доцільність використання у новому визначенні предмета адміністративного права такого поняття, як державне управління⁵.

Ще однією проблемою на шляху визначення предмета адміністративного права є окреслення кола управлінських відносин,

¹ Курінний Є. Межі та поняття предмета адміністративного права України // Право України. — 2002. — № 10. — С. 25.

² Козлов Ю. М. Предмет советского административного права. — М.: Изд-во МГУ, 1967. — 160 с.

³ Там само. — С. 29.

⁴ Ивакин В. И. Предмет науки административного права: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. — М., 1995; Бельский К. С. К вопросу о предмете административного права // Гос. и право. — 1997. — № 5. — С. 3—6.

⁵ Курінний Є. Межі та поняття предмета адміністративного права України // Право України. — 2002. — № 10. — С. 25.

що складаються в процесі діяльності органів виконавчої влади і регулюються нормами адміністративного права¹.

Професором Є. Кубко запропоновано таке визначення предмета адміністративного права: “Предмет адміністративного права — це трансформовані в нових умовах державного управління суспільні відносини, що виникають та змінюються (або припиняються) в процесі практичної реалізації державними органами, насамперед органами виконавчої влади, повноважень державно-владного характеру відповідно до закріпленої за ними компетенції зі здійснення функцій державного управління².”

Предметом адміністративного права, на нашу думку, є управлінські відносини, але не всі, а лише ті, що складаються внаслідок і з приводу виконання органами державної виконавчої влади своїх виконавчо-розпорядчих функцій. Особливістю даних відносин є те, що вони виникають тільки в результаті владної діяльності, діяльності державно-управлінської, від імені держави і в них завжди бере участь відповідний виконавчо-розпорядчий орган.

Узагальнений перелік управлінських відносин, які є предметом адміністративного права, виглядає таким чином:

1) управлінські відносини, у рамках яких безпосередньо реалізуються завдання, функції і повноваження органів виконавчої влади;

2) управлінські відносини внутрішньоорганізаційного характеру, що виникають у процесі діяльності суб'єктів законодавчої (представницької) і судової влади, а також органів прокуратури;

3) управлінські відносини, що виникають за участю суб'єктів місцевого самоврядування;

4) окремі управлінські відносини організаційного характеру, що виникають у сфері “внутрішнього” життя суспільних об'єднань та інших недержавних формувань, а також у зв'язку зі здійсненням громадськими об'єднаннями зовнішньовладних функцій і повноважень.

При цьому варто зазначити, що управління існує в усіх сферах громадського життя, ця діяльність значна за обсягом

¹ Кубко Є. Про предмет адміністративного права // Право України. — 2000. — № 5. — С. 3—6.

² Там само. — С. 6.

і різноманітна за змістом. У багатьох випадках управлінська діяльність настільки специфічна, настільки тісно пов'язана з особливим видом керованої діяльності, що її регламентують норми не адміністративного, а інших галузей права. Так управлінську діяльність адміністрації підприємств, установ щодо їхніх працівників регулює трудове право, дізнання і попереднє розслідування — кримінально-процесуальне право, управлінські відносини, пов'язані з фінансовими, — фінансове право. Тому необхідно у визначенні предмета адміністративного права внести наступне уточнення: воно регулює всі управлінські відносини, за винятком тих, котрі регламентовані іншими галузями права України.

Отже, адміністративно-управлінські відносини (назвемо їх поки що так) можуть мати місце у різних сферах державного управління: економічній, соціальній, політичній. Разом із тим, усі вони об'єднані спільною метою забезпечення захисту публічного інтересу, а відтак і публічного правопорядку.

Тут варто зазначити, що сучасна доктрина адміністративно-го права, яка формується в нашій країні, передбачає деяке зміщення акцентів, нове розуміння "публічності", зумовлене поверненням до основних гуманітарних цінностей, до визнання і закріплення невід'ємних природних прав людини і громадянина. Тому й публічний інтерес слід розуміти наразі не як щось абстрактне, а як сукупність індивідуальних інтересів усіх членів громадянського суспільства. На це орієнтує і Конституція України, яка проголосила необхідність переходу від пануючої у минулому ідеології домінування держави, державних інтересів над індивідуальними, до ідеології служіння держави людині, гарантування, забезпечення і захисту державою основних прав та свобод людини і громадянина.

Метод правового регулювання — це спосіб впливу на учасників тих чи інших відносин із метою забезпечення їхньої належної поведінки¹.

Метод адміністративно-правового регулювання — це сукупність специфічних засобів впливу на учасників адміністративних

¹ *Общая теория государства и права: Академический курс в 3-х томах.* — Изд. 2-е, перераб. и доп. / Отв. ред. проф. М. Н. Марченко. — М.: Зерцало-М, 2001. — Т. 2. — С. 336.

(управлінських) відносин, що характеризуються, передусім, юридичною нерівністю сторін, а також урегулюванням цих відносин на засадах обов'язковості (імперативності) приписів норм права та управлінських розпоряджень за винятками, встановленими адміністративним законодавством.

Характеризуючи метод адміністративно-правового регулювання, варто зауважити його відмінності від імперативного методу.

Загалом, імперативний метод, характерний для публічного права, у головних своїх рисах є характерним методом і для права адміністративного, визначаючи специфіку впливу на суспільні відносини, особливість юридичних режимів, що створюється даною галуззю права.

Проте імперативний метод (як і диспозитивний у приватному праві) є первинним, притаманним публічному праву взагалі, як наднаціональній сфері права (супергалузі, метagalузі).

Але в різних галузях права первинні методи, залежно від характеру суспільних відносин, що є предметом регулювання, а також інших факторів, виступають у різних варіаціях, сполученнях, хоча, як правило, з домінуванням одного з них. Так само як, скажімо, в цивільному або трудовому праві застосовується не лише диспозитивні, але й імперативні засади¹, у праві адміністративному можуть застосовуватися прийоми не тільки імперативного, але й диспозитивного регулювання.

Наведені міркування дають підстави для такого висновку.

Адміністративне право належить до галузей, в яких імперативний метод є домінуючим і знаходить свій прояв у найбільш "чистому" вигляді. Саме в адміністративному праві сполучення правових засобів впливу на суспільні відносини є таким, що виражається, насамперед, у зобов'язуваннях з усіма особливостями, що їм притаманні.

У цьому комплексі юридичних засобів, досить близьких до імперативної діяльності держави, державна влада забарвлює весь механізм правового регулювання. Але й тут, як і в інших

¹ Харитонов Е. О., Саниахметова Н. А. Гражданское право Украины: Учебник. — Х.: Одиссей, 2004. — С. 22—23; Кручинин А. В. Акт назначения как основание возникновения трудового правоотношения // Сборник аспирантских трудов. — Ижевск, 1998. — С. 32—34.

галузях права, галузеві методи не можуть бути зведеними до найпростіших прийомів, тому що кожен галузевий метод виражає особливий юридичний режим регулювання і полягає у специфічному комплексі засобів регулювання, котрий існує лише в конкретному нормативному матеріалі і є тісно пов'язаним з відповідною групою суспільних відносин — предметом правового регулювання певної галузі права¹.

Стосовно адміністративно-правового методу правового регулювання слід зазначити, що він характеризується специфічним набором юридичних засобів, які останнім часом, у зв'язку з проведенням реформи адміністративного права, отримують подвійну природу.

З одного боку, стосовно суб'єктів публічної влади застосовується такий комплекс загальних дозволів та загальних заборон², котрий складається у відому формулу: "Можна лише те, що дозволено законом".

З іншого боку, стосовно громадян (як на нашу думку, це актуально й для права адміністративного) застосовується інший комплекс загальних дозволів та загальних заборон, котрий складається у не менш відому формулу: "Дозволено все, крім того, що заборонено законом". Останнє положення завжди вважалося принципом приватного права, але, якщо ми ставимо перед собою завдання побудови демократичної правової держави, визнаємо примат інтересів особистості перед інтересами держави, адміністративному праву не обійтися без запровадження цього принципу (стосовно громадян) і в регульовані адміністративним законодавством суспільні відносини.

Отже, в адміністративно-правовому методі правового регулювання можуть міститися й елементи обов'язкового (імперативного) припису, і елементи диспозитивного (координаційного) характеру.

Отже можна зробити попередній висновок, що адміністративно-правовий метод включає в себе як елемент імперативний, так і правонаділяючий елемент.

¹ *Алексеев С. С.* Восхождение к праву. Поиски и решения. — М.: Статут, 2001. — С. 332.

² *Алексеев С. С.* Общие дозволения и общие запреты в советском праве. — М.: Юрид. лит., 1989.

Характерними рисами імперативного елементу адміністративно-правового методу правового регулювання є:

1) юридична нерівність сторін;

2) виникнення правовідносин незалежно від бажання учасників адміністративних відносин внаслідок безпосереднього припису закону (норми права);

3) можливість вибору учасниками адміністративно-правових відносин варіанту поведінки, лише у межах точно визначених актами адміністративного законодавства.

Характерними рисами диспозитивного уповноважуючого (правонаділяючого) елементу адміністративно-правового методу правового регулювання є:

1) юридична нерівність сторін (незалежно від того, хто виступає учасником адміністративно-правових відносин, ці відносини відображають зв'язок типу "влада — підпорядкування");

2) ініціатива сторін при встановленні правовідносин (учасники адміністративних відносин самі вирішують, чи вступати їм у відносини, пов'язані з наданням управлінських послуг, хоча у деяких випадках такі відносини можуть виникати і внаслідок безпосереднього припису закону або адміністративного акта);

3) можливість вибору учасниками цивільних відносин варіанту поведінки, що не суперечить засадам адміністративного законодавства, публічного правопорядку і моральності суспільства.

Характеризуючи адміністративно-правовий метод, разом із тим, не можна ігнорувати згаданий вище диспозитивний елемент.

Зокрема, у випадках здійснення ліцензування окремих видів підприємницької діяльності (котре багато хто з правознавців кваліфікує як надання адміністративних або ж управлінських послуг¹) є певні ознаки диспозитивності.

Разом із тим, від використання диспозитивних засобів у межах адміністративно-правового правового регулювання відносини, що виникають у зв'язку з ліцензуванням, з адміністративних не перетворюються на цивільні. Наприклад, при тому ж таки

¹ Виконавча влада і адміністративне право / За заг ред. В. Б. Авер'янова. — К.: Ін Юре, 2002. — С. 172—174.

ліцензуванні, хоча управлінські послуги надаються з ініціативи зацікавлених сторін, але необхідність і можливість таких послуг безпосередньо (імперативно) передбачені нормами законодавства.

Отже, метод адміністративно-правового регулювання охоплює як імперативні (прямо, безпосередньо зобов'язуючі), так і уповноважуючі диспозитивні (у регулятивних адміністративно-правових відносинах) засоби впливу на учасників адміністративних відносин, маючи, однак, при цьому підґрунтям засади юридичної нерівності сторін, що ґрунтуються на їхніх статусах “влади” та “підпорядкування”.

Характерні риси адміністративно-правового методу правового регулювання знайшли відображення в принципах адміністративного права (“принципах адміністративного законодавства”).

Слід зазначити, що в науковій літературі відсутнє загальноприйняте визначення поняття принципів адміністративного права та трактування їхньої сутності. Певні розбіжності існують навіть у термінології: такі принципи іменуються іноді “вимоги щодо застосування адміністративно-правових норм”¹, іноді — “принципи функціонування виконавчої влади”².

Разом із тим, у теорії адміністративного права здійснювалися й спроби досить детального аналізу цієї категорії³.

Результатом наукових розвідок виявилось вироблення низки дефініцій принципів адміністративного права.

Зокрема, останні визначали як головні засади (ідеї), що характеризують зміст права, закріплюють закономірності його розвитку та визначають механізм правового регулювання управлінських відносин⁴.

У працях останнього часу пропонувалося вже більш детально визначення принципів адміністративного права, спрямоване

¹ Колпаков В. К., Кузьменко О. В. Адміністративне право України: Підручник. — К.: Юрінком Інтер, 2003. — С. 60.

² Адміністративне право України: Підручник / За заг. ред. С. В. Ківалова. — Одеса: Юридична література, 2003. — С. 26.

³ Коренев А. П. Принципы советского административного права // Правоведение. — 1967. — № 3. — С. 72—78; Коренев А. П. Нормы административного права и их применение. — М., 1978. — С. 13—20; Юсупов В. А. Теория административного права. — М., 1985. — С. 30—45.

⁴ Юсупов В. А. Теория административного права. — М., 1985. — С. 33.

на забезпечення врахування максимальної кількості всіх елементів та проявів цієї складної і багатоаспектної категорії. Так Ю. М. Старілов пропонує визначити принципи адміністративного права як засадничі ідеї, встановлення, що виражають об'єктивні закономірності організації і формування державної влади в цілому (а також виконавчої влади особливо), що визначають науково обґрунтовані напрямки реалізації компетенції, завдань і функцій державних управлінських органів (повноважень державних службовців), які діють у системі державної влади, по здійсненню управлінських функцій (у тому числі й контрольно-наглядових повноважень)¹.

На відміну від визначення, наведеного першим, ця дефініція містить вказівку на низку важливих рис, властивостей та призначення принципів адміністративного права у різних його проявах. Детальність характеристики можна віднести до позитивних якостей такого підходу. Разом із тим, вона має і зворотну сторону, котра полягає в тому, що за деталями іноді губляться основні елементи цього поняття. Це, у свою чергу, зумовлює необхідність уточнення тих чи інших положень, що стосуються поняття принципів адміністративного права.

У зв'язку з цим, не зупиняючись тут детально на перевагах і недоліках тих чи інших підходів до визначення поняття та сутності принципів адміністративного права, що потребує окремого дослідження, зазначимо лише, що доцільним здається трактувати їх як фундаментальні ідеї, згідно з якими здійснюється регулювання відносин, котрі складають предмет адміністративного права, та вимоги щодо застосування норм адміністративного законодавства, результатом чого є виникнення адміністративно-правових відносин.

Визначившись стосовно розуміння поняття принципів адміністративного права, варто звернути увагу і на відсутність єдності у встановленні їх переліку.

Адміністративістами виокремлюються різні обставини, котрі можна розцінювати як принципи адміністративного права.

Зокрема, називають такі вимоги щодо застосування адміністративно-правових норм, як законність застосування норм,

¹ Старілов Ю. Н. Курс общего административного права: История. Наука. Предмет. Нормы. Субъекты. — В 3-х т. — М.: НОРМА, 2002. — Т. 1. — С. 363.

котра полягає в тому, що компетентні органи та посадові особи в процесі вирішення управлінської справи мають застосовувати норму тільки в межах своїх повноважень і відповідно до її змісту, а також із дотриманням встановленого процесуального порядку; обґрунтованість, тобто застосування норми за наявності відповідних фактичних підстав та всебічної перевірки фактів; доцільність, котра має зумовлювати використання оптимального шляху до досягнення мети, передбаченої нормою¹.

Інші автори наголошують на необхідності диференційованого підходу до визначення засад адміністративно-правового регулювання з урахуванням необхідності розрізнення поміж них принципів-ідей та власне принципів, конституційних та організаційних принципів.

З цих позицій пропонується такий перелік принципів адміністративного права: а) конституційні принципи — принцип законності (його також називають “принципом верховенства конституції”, що здається не зовсім точним. Але мова про це піде трохи далі); принцип пріоритету прав і свобод людини і громадянина, їхньої безпосередньої дії та правового захисту; принцип єдності системи державної влади, розмежування предмета ведення між федерацією і суб’єктами федерації; принцип розділення законодавчої, виконавчої та судової влади; принцип забезпечення права громадян на участь у державному управлінні або ж принцип ефективного управління; принцип рівності громадян перед законом; принцип гуманізму; б) організаційно-функціональні принципи — принцип підконтрольності та підзвітності державних органів та державних службовців (принцип вертикального підпорядкування в системі управління); принцип єдності основних вимог, що висуваються до державного управління; принцип професіоналізму та компетентності державних службовців при здійсненні державного управління; принцип гласності при здійсненні державного управління; принцип відповідальності державних органів за прийняті адміністративні акти (рішення); принцип відповідальності державних службовців за невиконання чи неналежне виконання своїх

¹ Колпаков В. К., Кузьменко О. В. Адміністративне право України: Підручник. — К.: Юрінком Інтер, 2003. — С. 60—61.

службових обов'язків; принцип обов'язкового врахування наукових основ організації державного управління¹.

Наведена позиція, безумовно, являє науковий інтерес (особливо, враховуючи нечисленність досліджень відповідної проблематики та публікацій на цю тему).

Разом із тим, низка запропонованих засад адміністративного права викликає заперечення.

По-перше, треба зробити те застереження, що, як уявляється, не може йтися про “принципи адміністративного права” взагалі. Це впливає з того, що адміністративне право (на відміну від права публічного, котре є наднаціональним) завжди має національне забарвлення, відображаючи головні ідеї, що є провідними для неї в межах певної національної правової системи. Наприклад, згадуваний у літературі принцип розмежування предмета відання між федерацією і суб'єктами федерації властивий лише для федеративної держави, а тому відображає суб'єктивну позицію автора (у даному випадку — Ю. М. Старилова²), що належить до певної наукової школи, яка досліджує принципи адміністративного права саме Російської Федерації (хоча й без відповідного застереження стосовно того, що йдеться про засади права певної країни чи країн певного типу).

По-друге, впадає в око й та обставина, що значна частина “конституційних принципів” стосується не тільки адміністративного права, але, практично, кожної галузі національного права (законодавства), хоча решта визначає засади встановлення та функціонування саме адміністративно-правових відносин.

Крім того, перелік “конституційних принципів”, з одного боку, виглядає досить широким, але, з іншого, не охоплює деяких важливих конституційних засад відносин між державними органами і громадянами в процесі державного управління.

¹ *Стариков Ю. Н.* Курс общего административного права: История. Наука. Предмет. Нормы. Субъекты. — В 3-х т. — М.: НОРМА, 2002. — Т. 1. — С. 369, 372—390.

² Втім видозміни цього принципу пропонують й інші автори, іменуючи його “принципом федералізму”, але також без застережень, що йдеться про адміністративне право федеративної держави. Див., наприклад: *Административное право: Учебник / Под ред. Л. Л. Попова.* — М.: Юристъ, 2002. — С. 51.

Наприклад, до конституційних принципів, які стосуються й адміністративно-правових відносин, мають бути також віднесені такі вимоги, як неприпустимість свавільного втручання у сферу особистого життя людини, котра означає вимогу забезпечення свободи особистості відповідно до вимог Конституції України, міжнародних угод, ратифікованих в Україні, тощо; неприпустимість позбавлення права власності, крім випадків, установлених законом; правова охорона власності, яка забезпечується всім власникам, незалежно від її форм та видів, а відтак можливість позбавлення власника його права, вилучення майна лише у випадках, прямо передбачених нормами чинного законодавства (наприклад, реквізиції, конфіскації майна за вироком суду тощо). Конституційним принципом є й положення Конституції України, згідно з яким правосуддя в Україні здійснюється виключно судами, юрисдикція яких поширюється на всі правовідносини, що виникають у державі (ст. 124 Конституції). При цьому судовий захист можливий не лише стосовно тих прав, що прямо вказані в законі, але й відносно тих, що впливають із норм Конституції України чи іншого закону (Постанова Пленуму Верховного Суду України від 1 листопада 1996 р. № 9 “Про застосування Конституції України при здійсненні правосуддя”). Згідно з цим принципом судам підвідомчі всі спори про захист прав і свобод фізичних осіб, у тому числі в адміністративних відносинах. Суд не має права відмовити громадянину в прийнятті позовної заяви або скарги, наприклад, на тій підставі, що його вимоги можуть бути розглянуті і задоволені (або відхилені) в іншому (адміністративному) порядку.

До конституційних принципів адміністративного права, котрі формують його підґрунтя, зараховують також принцип законності, принцип розподілу влад, принцип судового перегляду адміністративних дій, включаючи право фізичних і юридичних осіб вимагати такого перегляду, принцип належного процесу, принцип рівності перед законом¹.

Серед інших так званих фундаментальних принципів адміністративного права називають принцип законності, ефективності,

¹ Галлиган Д., Полянський В. В., Старілов Ю. Н. Административное право: история развития и основные современные концепции. — М.: Юристъ, 2002. — С. 148.

справедливості, відкритості та прозорості, підзвітності, судового нагляду, безсторонності.

Із зазначеного, отже, випливає, що виникають одночасно дві небезпеки, сказати б, протилежного спрямування: небезпека надмірного розширення переліку “конституційних принципів” і, разом із тим, небезпека залишення поза увагою котроїсь із важливих засад регулювання адміністративних відносин.

Уникнути цього, як здається, можна, по-перше, відмовившись від виокремлення спеціального (окремого) переліку “конституційних принципів” адміністративного права, обмежившись вказівкою на те, що всі загальноправові конституційні принципи повною мірою поширюються на сферу дії права адміністративного. По-друге, специфічні принципи адміністративного права, закріплені в Конституції України, доцільно також указувати в загальному переліку його засад, що дасть змогу скласти цілісне уявлення про останні.

При цьому, визначаючи перелік власне принципів адміністративного права (найменування “організаційно-функціональні принципи” здається не дуже точним, оскільки орієнтує на звужене трактування цього поняття), варто зауважити, що деякі з тих принципів адміністративного права, котрі згадуються в літературі, дублюють одне одного, а деякі не належать до засадничих положень регулювання та функціонування адміністративних (управлінських) відносин.

Наприклад, принцип відповідальності державних службовців за невиконання чи неналежне виконання своїх службових обов’язків та принцип відповідальності державних органів за прийняті адміністративні акти (рішення) значною мірою дублюють одне одного. Принцип професіоналізму та компетентності державних службовців при здійсненні державного управління та принцип гласності при здійсненні державного управління, як здається, навряд чи можна визнати засадами адміністративного права, оскільки вони стосуються й інших галузей (наприклад, принцип професіоналізму та компетентності працівників при виконанні трудових обов’язків, відрізняючись лише формулюваннями, є принципом трудового права; принцип гласності при здійсненні державного управління є спільним практично для всіх галузей права — конституційного, цивільного, процесуального, кримінального тощо). Що стосується принципу

обов'язкового врахування наукових основ організації державного управління, то це, швидше, не принцип адміністративного права, а рекомендації стосовно організації відповідної діяльності, оскільки, попри всю важливість урахування наукових основ організації державного управління, недотримання цих вимог практично мало відображається на оцінках конкретного управлінського процесу і, як правило, не супроводжується відповідним організаційним забезпеченням.

Грунтуючись на викладених міркуваннях, а також на запропонованому вище трактуванні принципів адміністративного права як фундаментальних ідей, згідно з якими здійснюється регулювання відносин, котрі складають предмет адміністративного права, та вимог щодо застосування норм адміністративного законодавства, результатом чого є виникнення адміністративно-правових відносин, можна визначити такі основні вимоги щодо регулювання адміністративної діяльності (адміністративних відносин) в Україні:

- принцип верховенства права (закону);
- принцип розділення законодавчої, виконавчої та судової влади;
- принцип вертикального підпорядкування в системі управління;
- принцип забезпечення права громадян на участь у державному управлінні або ж принцип ефективного управління;
- принцип єдності основних вимог, що висуваються до державного управління;
- принцип відповідальності державних органів та їхніх посадових осіб (службовців) за прийняті адміністративні акти (рішення).

Поміж указаних принципів особливе місце займає принцип верховенства права (закону), котрий відображає принципову тенденцію змін у розумінні публічності взагалі та в галузі адміністративного права України, зокрема.

Саме завдяки вказаному процесу, що відбувається у контексті загальних трансформацій розуміння сутності права і пов'язаний з визначенням основних засад адміністративної реформи, відбувається формування засад верховенства закону як принципу сучасного адміністративного права України. Цей процес має підґрунтям положення Конституції України, яка

закріпила нові демократичні принципи та цінності, котрі ще потрібно запроваджувати в практику національної правотворчості та правозастосування¹.

Якщо основним завданням радянської юридичної науки було, перш за все, обґрунтування необхідності всебічного захисту інтересів держави, то концептуальною основою сучасної правової парадигми є визнання пріоритетного місця і ролі людини та громадянина у державно-владних відносинах, що опосередковуються адміністративним правом. Тому нагальною є потреба в якісно новому розумінні призначення права і закону, відповідності їх моральним вимогам.

Підґрунтям для цього є такі закріплені Конституцією України загальні принципи, як верховенство права та верховенство закону (ст. 8).

Сутність діалектичної взаємодії цих принципів полягає, перш за все, у тому, що вона є проявом загального та окремого у праві. Принцип “верховенства права” повинен розглядатися з точки зору його обов’язковості для законотворчої діяльності, принцип “верховенства Конституції” — по відношенню до законодавчих та інших актів, принцип “верховенства закону” — в ієрархії всіх інших нормативних актів².

З цих позицій особливо важливе методологічне значення для формування системи нового законодавства набуває принцип верховенства закону. Це пов’язано з тим, що принцип верховенства права є, за своєю суттю, принципом більшою мірою природного права як сукупності ідеальних, духовних і справедливих понять про право. У державі реально діє не ідеальне, а позитивне право, тому принцип “верховенства закону” має більшу практичну цінність³.

Визнання конституційними принципами верховенства права і верховенства закону означає, що закони держави повинні відповідати праву як мірі загальної та рівної для всіх свободи та справедливості. Крім того, у законах має обмежуватись

¹ *Опришко В.* Конституція — основа подальшого розвитку законодавства і правової системи України // *Право України.* — 1996. — № 9. — С. 45–46.

² *Рабінович П. М.* Філософія права: деякі наукознавчі аспекти // *Вісник Академії правових наук України.* — Х., 1997. — № 1. — С. 46.

³ *Шемшученко Ю.* Теоретичні засади концепції розвитку законодавства України // *Право України.* — 1996. — № 8. — С. 3.

свавілля як фізичних, юридичних осіб, так і держави задля загального добра.

Принцип законності містить у собі такі специфічні елементи: 1) усі виконавчі й адміністративні влади створюються лише відповідно до закону і мають лише ті повноваження та привілеї, котрі надані їм законом; 2) при застосуванні своїх повноважень і виконанні обов'язків ці влади повинні діяти відповідно до закону, і будь-яке рішення або дія, що виходять за межі узаконених повноважень або порушують закон, не мають юридичної сили; 3) законність будь-якої адміністративної дії має бути відкритою для перевірки незалежним судом за позовом особи або групи осіб, або прокурора, уповноваженого діяти у суспільних інтересах¹.

Принцип верховенства права означає, що свобода громадян має забезпечуватись таким правовим порядком, коли ніхто не змушує робити щось, не передбачене законом.

Принцип верховенства права притаманний і приватному, і публічному праву. Але у приватному праві, як зазначалося вище, діє правило “Все, що не заборонено законом, дозволено” в межах принципу верховенства права.

Зовсім інше значення має принцип верховенства права в публічному праві взагалі і в адміністративному праві зокрема.

Органи державної влади та їхні посадові особи можуть діяти лише на підставі та в межах повноважень і способом, визначеним Конституцією і законами України (ч. 2 ст. 19 Конституції України).

Такі повноваження впливають із самої суті правової держави і принципу верховенства права: право повинне домінувати над владою, не допускати можливого свавілля з боку держави, забезпечувати можливість контролю з боку громадянського суспільства за державною діяльністю.

Отже і в даному випадку має діяти загальноправовий дозволяючий принцип: “Можна лише те, що дозволено законом”. Саме на підставі цього принципу і має визначатися публічно-правове (а в його межах — адміністративно-правове) регулювання.

¹ Галлиган Д., Полянський В. В., Стариков Ю. Н. Административное право: история развития и основные современные концепции. — М.: Юристъ, 2002. — С. 171.

Відповідно до цього принципу, органам державної виконавчої влади та їхнім посадовим особам дозволяється вчиняти лише такі дії, котрі безпосередньо передбачені законом, що визначає їх статус та компетенцію. Забезпечуючи публічний інтерес, держава повинна виходити із засадничого конституційного положення про те, що основним обов'язком держави є забезпечення прав і свобод людини (ч. 2 ст. 3 Конституції України)¹. Гарантією запровадження і неухильного дотримання цього принципу є юридична відповідальність органів державної виконавчої влади та посадових осіб за порушення прав і свобод людини і громадянина, за зловживання владою.

Вимога верховенства права означає, що "позитивне" право, яке ґрунтується на невід'ємних правах людини, стає домінуючим регулятором суспільних відносин. Воно займає монопольне становище при вирішенні всіх ситуацій, що забезпечуються державним примусом, а отже в нього "немає конкурентів". Тому ні політичні, ні "класові" цінності, ні тим більше міркування доцільності, не можуть бути протиставлені вимогам, положенням, процедурам такого "позитивного" права.

Процес приведення чинного законодавства у відповідність з цими положеннями, що є природними для правової держави, — непростий і досить тривалий. Але можна сподіватися, що зміна акцентів у галузях публічного права на користь прав і свобод громадянина, при послідовному втіленні у життя цієї ідеї дасть позитивні результати.

Саме з наведених міркувань принцип верховенства права (закону) слід визнати визначальним (базовим) при визначенні решти засад не лише права як такого, але й права публічного, а відтак — і адміністративного права України.

Підсумовуючи викладене, можна зробити висновок, що адміністративне право, нова концепція котрого формується сьогодні в Україні, за своїми принципами є уособленням (проявом) публічного права на національному рівні. Йому притаманний, головним чином, публічно-правовий (імперативний) метод правового регулювання, що на рівні регулювання суспільних від-

¹ Селіванов В. Методологічні проблеми запровадження конституційних принципів "верховенства права" і "верховенства закону" // Право України. — 1997. — № 6. — С. 16.

носин, які складають його предмет, специфікою має особливий набір юридичних засобів. Розвиток демократії збагачує адміністративне право новими демократичними інститутами (демократичними процедурами, гарантіями реалізації прав громадян, відповідальністю посадових осіб тощо), сполучається з іншими підрозділами гуманістичного права, проте це не змінює самої його природи.

Характеристику адміністративного права як галузі національного права доповнюють перелік його функцій і внутрішня система побудови.

Функції адміністративного права — це головні напрями його впливу на адміністративні відносини з метою впорядкування останніх. Функції адміністративного права зумовлюють його значення та роль у встановленні адміністративно-правових відносин, відображають природу і роль управлінських суспільних відносин, що виникають у галузі організації та функціонування виконавчої влади, забезпечуючи таким чином реалізацію запрограмованих потенційних можливостей правової системи¹. Вони визначаються, передусім, специфікою його предмета і методу адміністративного права, а також завдань (цілей), які стоять перед ним.

Кількість функцій адміністративного права, котрі виокремлюються різними авторами, істотно відрізняється, коливаючись від двох до чотирьох-п'яти і більше функцій.

Наприклад, достатньо традиційним є віднесення до числа основних функцій адміністративного права регулятивної та охоронної функцій².

У деяких авторів цей перелік виглядає ширшим, включаючи функції: 1) організації та здійснення державного управління; 2) державне регулювання; 3) захист публічних інтересів; 4) самореалізація прав громадян у галузі державного управління³.

Пропонується також інший (і ще більший за обсягом) перелік функцій адміністративного права: 1) правовиконавча функція;

¹ Юсупов В. А. Теория административного права. — М., 1985. — С. 47.

² Стариков Ю. Н. Курс общего административного права: История. Наука. Предмет. Нормы. Субъекты. — В 3-х т. — М.: НОРМА, 2002. — Т. 1. — С. 390—391.

³ Тихомиров Ю. А. Курс административного права и процесса. — М., 1998. — С. 77—78.

2) правотворча функція; 3) організаційна функція; 4) координаційна функція; 5) правоохоронна функція¹.

Навіть побіжний аналіз зазначених розбіжностей у визначенні кількості і переліку функцій адміністративного права дозволяє зробити висновок про наявність методологічних вад характеристики таких функцій (наприклад, перша з наведених класифікацій залишає без відповіді питання, чим функції адміністративного права відрізняються від функцій, скажімо, цивільного права, котре також виконує регулятивну і охоронну функції) та недостатню систематизованість останніх.

Тому плідним уявляється підхід тих фахівців у галузі адміністративного права, котрі пропонують розрізняти два рівні функцій у цій сфері, що дозволяє більш чітко визначити їхню ієрархію, співвідношення та взаємозв'язок.

Наприклад, Є. В. Додін розрізняє основні й додаткові функції, що їх виконує норма адміністративного права (хоча тут ідеться про функції норми адміністративного права, але логічним буде поширити відповідні положення й на адміністративне право, котре, передусім, є сукупністю відповідних норм).

При цьому до основних функцій норм адміністративного права він зараховує: 1) функцію організації та регулювання управлінських відносин (підкреслюючи, що без неї неможливо перетворити фактичні відносини у сфері управління на адміністративно-правові) і 2) функцію захисту прав громадян і громадських об'єднань у сфері державного управління.

Іншими (додатковими) функціями норми адміністративного права, на його думку, є: 1) функція забезпечення ефективної діяльності органів виконавчої влади та інших органів державного управління; 2) виховна функція; 3) функція взаємодії з нормами інших галузей права.

Крім того, деякі адміністративно-правові норми, не виконуючи жодної з указаних функцій, виконують функцію сприяння виконанню останніх (норми-дефініції і норми-презупції)².

¹ *Административное право: Учебник* / Под ред. Л. Л. Попова. — М.: Юристъ, 2002. — С. 50.

² *Адміністративне право України: Підручник* / За заг. ред. С. В. Ківалова. — Одеса: Юридична література, 2003. — С. 36—37.

Як зазначалося вище, хоча запропонована класифікація сто-сується функцій не адміністративного права, а “адміністративно-правових норм”, проте запропонований методологічний підхід у загальних рисах і з відповідними корективами та уточненнями, як здається, може бути придатним і для характеристики функцій адміністративного права.

Отже, як відправний момент оберемо ту визначальну тезу, що адміністративне право взагалі виконує функції, властиві праву, але робить це з притаманними йому особливостями.

Проте такий підхід, правильний за сутністю, разом із тим, з погляду можливості загальної оцінки функцій адміністративного права може призвести до неадекватних уявлень про них, оскільки не дає повної картини функціонального механізму заангажованості цієї галузі.

З цих міркувань доцільно при характеристиці функцій адміністративного права вказувати окремо на ті, що мають загальний характер, і окремо на ті, що є специфічними у цій галузі.

При такому підході варто розмежовувати загальноправові на рівні адміністративного права та специфічні “адміністративістські” функції.

Загальноправовими функціями, що проявляються на “адміністративістському” рівні, як здається, є:

1. Інформаційно-орієнтаційна функція. Нею виконується завдання ознайомлення суб'єктів правовідносин із концепцією прав людини, засадами державного управління та адміністративно-правового захисту, загальними тенденціями правового регулювання у цій галузі тощо. Таким чином відбувається орієнтація суб'єктів адміністративного права на певний тип поведінки, усвідомлення ними своїх прав та обов'язків. У разі невиконання цих завдань учасники управлінських відносин тощо практично втрачають можливість усвідомлювати себе, як суб'єктів публічного права, а відтак не можуть повною мірою реалізувати свої права і обов'язки у галузі адміністративного права України.

2. Виховна (попереджувально-виховна, превентивна) функція. Полягає у вихованні поваги до права взагалі, суб'єктивних прав інших осіб, правопорядку тощо. Невиконання адміністративним правом цієї функції може призвести до розмивання межі між правом і “неправом”, до порушення одними суб'єктами

адміністративних відносин у процесі реалізації їхніх прав інтересів інших осіб, до зловживання адміністративними правами, службовим становищем тощо.

3. Регулятивна функція. Полягає у організації та регулюванні управлінських відносин, наданні прав та обов'язків учасникам цих відносин, встановленні засад публічного правопорядку, правил поведінки суб'єктів адміністративного права тощо.

4. Захисна (охоронна) функція. Виконує завдання захисту публічного правопорядку, прав та інтересів учасників адміністративних відносин від порушень. Досягається ця мета шляхом передбачення правових засобів належного виконання прав та обов'язків учасниками управлінських відносин, встановлення відповідальності за адміністративні правопорушення тощо.

Аналізуючи вказані функції в цілому, можна зробити висновок, що вони властиві будь-якій галузі права, але набувають специфічних властивостей за рахунок предмету (сфера публічних, зокрема, управлінських, адміністративних відносин) та методу досягнення мети, виконання завдання.

Наприклад, адміністративно-правові норми можуть виконувати функцію припинення правопорушення, навіть повернення учасників відносин у становище, яке існувало до правопорушення. Разом з тим, майнові санкції, котрі застосовуються у цих відносинах, мають завданням покарати правопорушника, але не поновити майнове становище потерпілого. Натомість, у цивільному праві зменшення майна у порушника договірною зобов'язання або у особи, котра завдала шкоди іншій особі, тощо практично завжди означає відповідне прирощення у майновій сфері потерпілого.

Разом із тим, поряд із загальноправовими функціями адміністративне право виконує специфічні, тільки йому властиві функції ("адміністративістські" функції), що є передумовою, проявом і результатом застосування адміністративно-правового методу регулювання.

Специфічні "адміністративістські" функції у галузі адміністративних відносин виглядають таким чином:

1. Організаційна функція — полягає в забезпеченні державного регулювання громадського життя, організації та здійсненні державного управління в різних сферах.

2. Координаційна функція — полягає в забезпеченні взаємодії різноманітних державних та громадських державних інституцій.

3. Виконавчо-розпорядча функція, тобто забезпечення застосування впровадження в життя норм законодавства.

У літературі з адміністративного права при характеристиці внутрішньої побудови цієї галузі найчастіше йдеться про систему адміністративного права.

Звісно, такий термін може бути використаний. Однак при цьому слід враховувати, що “система” трактується також як цілісна сукупність норм, що має характерні властивості (наприклад, “система публічного права”, “правові системи сучасності” і т. п.). Із цих міркувань більш точним уявляється для характеристики взаємоузгодженого розташування адміністративно-правових норм вживати термін “структура адміністративного права”.

У найпростішому вигляді структура (система) адміністративного права виглядає як сукупність норм, що об’єднані в правові інститути або існують самостійно, перебуваючи у певному ієрархічному взаємозв’язку одне з одним, причому зазначена сукупність поділяється на дві частини: Загальну та Особливу (Спеціальну) частини адміністративного права.

Однак на сучасному етапі розвитку адміністративного права його структура ускладнюється, у зв’язку з чим доцільно враховувати існування не тільки інститутів, але й підгалузей адміністративного права, маючи при цьому на увазі можливість вживання поряд із терміном “підгалузь адміністративного права” також такого поняття, як “розділ адміністративного права” тощо.

При цьому норма адміністративного права трактується як загальнообов’язкове правило поведінки, установлене для учасників управлінських відносин (відносин державного управління); інститут адміністративного права визначається як сукупність адміністративно-правових норм, що регулюють певні, відносно однорідні, групи відносин у сфері державного управління; підгалузь (розділ) адміністративного права розуміється як сукупність інститутів і окремих норм, що охоплюють своїм регулюванням цілісну групу відносин у сфері державного управління¹.

¹ *Адміністративне право України: Підручник / За заг. ред. С. В. Ківалова. — Одеса: Юридична література, 2003. — С. 11.*

З урахуванням сказаного можна визначити структуру (систему) адміністративного права як систематизовану сукупність його елементів (адміністративно-правових норм, інститутів, підгалузей або розділів), розташованих у послідовності та ієрархії, що визначаються внутрішньою логікою даної галузі.

Структура адміністративного права природно визначається його сутністю та призначенням, як галузі, спрямованої на забезпечення прав і свобод громадян у сфері державного управління, забезпечення самого державного управління, захисту публічного правопорядку тощо, а затим, у свою чергу, вона відображає властивості адміністративного права, як галузі, публічної за своїм характером.

3.3. Поняття та ознаки адміністративно-правових відносин

Виходячи із запропонованої вище характеристики адміністративного права як права публічного за своєю сутністю, далі можемо на цій підставі проаналізувати характерні властивості (рис) правовідносин на “теоретико-адміністративному” “адміністративістському” рівні.

Для визначення поняття та правової природи правового відношення, необхідно звернутися до аналізу тих рис, які є визначальними для цієї категорії на рівні галузі адміністративного права.

Передусім, слід звернути увагу на таку характерну рису, властиву для всіх публічних правовідносин взагалі, як те, що вони є свого роду “первинними” стосовно суспільних (владних) відносин. Правові відношення у галузі публічного права взагалі, а отже й у галузі адміністративного права, що є головним проявом права публічного на рівні національному, виникають, змінюються та припиняються тільки на підставі (за умови наявності) правових норм, що містяться в актах законодавства, котрі безпосередньо породжують правові відносини і реалізуються через них. Між цими явищами (нормою, що встановлена актом адміністративного законодавства, і адміністративно-правовими відносинами) існує причинний зв'язок.

Саме в публічних, зокрема, адміністративно-правових відносинах досягається мета правової норми, проявляється її реальна сила та ефективність.

Для порівняння зазначимо, що суспільні відносини в галузі приватного права за певних умов можуть опосередковуватися іншими (неюридичними) нормами. У зв'язку з цим у цій галузі можлива така ситуація, коли цивільні відносини сторін взагалі можуть не потребувати правового втручання. (Можна припустити, що саме у зв'язку з цим в остаточній редакції нового Цивільного кодексу України від 16 січня 2003 р.¹ немає згадки про цивільні “правовідносини”, а йдеться про “цивільні відносини”(ст. 1-10), “цивільні права та обов'язки” (ст. 11-14) тощо. Очевидно, цим переслідувалася мета підкреслити відносну незалежність існування цивільних (тобто приватноправових) відносин від норм актів цивільного законодавства та державного примусу². Адже до регулювання цивільних відносин акти цивільного законодавства, засоби публічного (державного) впливу тощо можуть застосовуватися, а можуть і не застосовуватися, якщо між учасниками таких відносин не виникло суперечки, або суперечка, яка виникла, урегульована за взаємною згодою сторін цих відносин³.

Як зазначалося вище, учасники правовідносин взаємно пов'язані між собою юридичними правами та обов'язками, котрі у літературі нерідко іменують “суб'єктивними”⁴.

З приводу вживання терміна “суб'єктивне право”, на нашу думку, слід зауважити таке. Як уявляється, достатньо традиційний термін “суб'єктивне право” вживається, скоріше, для того,

¹ *Голос України*. — 2003. — № 45—46. — 12 березня.

² Ця позиція неодноразово підтверджувалася одним з керівників групи розробників проекту нового Цивільного кодексу України професором А. С. Довгертом. Див., наприклад: *Кодифікація приватного (цивільного) права України / За ред. проф. А. Довгерта*. — К.: Український центр правничих студій, 2000. — С. 41; *Довгерт А. С. Підручник з цивільного права (рецензія) // Часопис Київського університету права*. — 2003. — № 4. — С. 111—112.

³ *Цивільний кодекс України: Коментар / За заг. ред. Є. О. Харитонова, О. М. Калітенко*. — Одеса: Юридична література, 2003. — С. 10—20; *Цивільний кодекс України: Коментар*. — Х.: Одиссей, 2003. — С. 7—9.

⁴ *Спирidonov Л. И. Теория государства и права: Учебник*. — М.: ПБОЮЛ М. А. Захаров, 2001. — С. 192.

щоб наголосити на відмінності останнього від “об’єктивного права” або “права в об’єктивному сенсі”, котре (теж достатньо традиційно) входило до термінологічного інструментарію правознавців, ніж з метою точної характеристики поняття права, що належить певній особі.

У зв’язку з цим можна припустити, що таке акцентування уваги на “суб’єктивності” або “об’єктивності” права поступово має втрачати сенс, оскільки вже з самого контексту відповідних відносин цілком зрозуміло, чи йдеться про право окремої особи на певну поведінку, чи про сукупність норм та правил поведінки, що встановлені для певної категорії осіб. Скажімо, якщо йдеться про “право посадової особи видавати акти управління”, то уточнення “суб’єктивне право посадової особи” тут зайве, оскільки з самого формулювання зрозуміло, що мається на увазі саме повноваження, яке надане посадовцю для виконання його службових функцій.

Тому уявляється більш виправданим наголошування на відмінностях “суб’єктивного” та “об’єктивного” права у вигляді загального правила, у загальнотеоретичних дослідженнях, де зазначені правові категорії виступають або можуть виступати самостійним об’єктом (предметом) наукових розвідок як таких.

Коли ж це поняття вживається стосовно окремих галузей права, то більш важливим, на нашу думку, було б акцентувати увагу на тому, у якій сфері (галузі) складаються певні відносини (власне, якими є ці відносини — адміністративними, цивільними, трудовими, процесуальними тощо). У зв’язку з цим варто вести мову не про “суб’єктивні права учасників адміністративних відносин”, а про “права службової особи в адміністративних відносинах,” “права громадянина в адміністративних відносинах” тощо.

Крім того, слід узяти до уваги необхідність уточнення характеру “прав”, про які йдеться стосовно учасників відносин. Зокрема, з урахуванням тієї обставини, що деякі права та обов’язки можуть ґрунтуватися не на “нормативному”, а на природному праві (або передусім на природному, а вже на його основі — на “нормативному” праві) доцільним здається уточнення стосовно того, чи йдеться про право взагалі, природно властиве людині, чи про право юридичне (закріплене або встановлене відповідними нормами законодавства).

Наприклад, право людини на життя за своєю сутністю є її природним правом. Саме на цій основі воно також закріплене в низці законодавчих актів, виданих державою, а відтак набуло якості права юридичного, можливість реалізації чи захисту котрого вже гарантується засобами публічно-правового характеру.

Установлення правовими нормами або визнання ними існування взаємопов'язаних прав та обов'язків між окремими суб'єктами, спричиняє перетворення "звичайних" суспільних відносин на відносини правові, у межах яких юридичному праву однієї сторони кореспондує юридичний обов'язок іншої і навпаки. Тому учасники правового відношення виступають один щодо одного як уповноважені та зобов'язані особи. Причому інтереси однієї особи можуть бути реалізованими лише за рахунок, за участі або за посередництва іншої особи.

Отже, правове відношення — це завжди двосторонній зв'язок, оскільки сама норма права має характер надання права та покладення зобов'язання: вона завжди одних осіб уповноважує, а інших учасників відповідних відносин зобов'язує.

Так норма адміністративного права, надаючи право посадовій особі видавати владні розпорядження, разом із тим, покладає обов'язок виконувати вказівки, що в ньому містяться на всіх осіб, яким може бути адресоване таке розпорядження (на тих, кому "має право" адресувати розпорядження уповноважена особа). Без такого обов'язку об'єктів управління, котрий кореспондував би праву уповноваженої особи видавати акти управління, розпорядження останньої не мають владного (адміністративного) характеру, а отже видання таких актів не могло б створювати адміністративні відносини.

Характеризуючи адміністративно-правові відносини, котрі, як і кожні суспільні відносини, мають вольовий характер, варто, разом із тим, наголосити на тому, що їхній "вольовий" елемент тут має багатоаспектну природу і, у кожному разі, — "багатоаспектний прояв".

Насамперед, це пов'язано з тією загальною для правовідносин як категорії загальної теорії права властивістю, котра полягає в тому, що, будучи за своєю сутністю суспільними відносинами, вони, перш ніж виразитися зовні, проходять через свідомість та волю людей. Лише в окремих випадках суб'єкт

може не знати, що виявився учасником правовідносин, але й тоді нерідко підставою виникнення правовідносин виступає презумпція того, що він знав або мусив знати про можливість виникнення правовідносин за його участі¹.

Крім того, адміністративно-правові відносини є вольовими, оскільки в них через норми права відображається загальна державна владна воля, котра, у свою чергу, є підставою для можливого вираження (конкретизації) державної волі у владному акті, котрий видає уповноважена на те посадова особа.

Нарешті, адміністративно-правові відносини завжди (органічно) є вольовими, оскільки навіть за наявності правової норми вони надалі не можуть бути реалізованими без волевиявлення того з його учасників, який має право (уповноважений) видати владний акт, котрий за своєю сутністю може бути тільки вольовим.

Публічні (адміністративні) правовідносини більш тісно пов'язані з державними інституціями та державним примусом, ніж будь-які інші правовідносини, котрі теж, зазвичай, забезпечуються і охороняються державою на відміну від суспільних відносин, що перебувають за межами дії права і такого захисту та забезпечення не мають.

Такий зв'язок набирає ознак кумулятивності внаслідок специфічних властивостей публічних правовідносин.

Так при реалізації прав та обов'язків суб'єктами звичайних (приватних) відносин, держава через свої органи та державні інституції виступає як своєрідний гарант публічного правопорядку, встановлюючи норми, спрямовані на його підтримання та забезпечення захисту прав учасників правовідносин, і забезпечуючи їх реалізацію можливістю застосування державного примусу.

При цьому інтерес держави полягає в тому, щоб соціальні ексцеси (правопорушення) належним чином припинялися, а їх наслідки відповідно ліквідувалися (шкода була компенсована, винні особи зазнали державного осуду та покарання тощо). Отже, захист публічного правопорядку та законності означає,

¹ Про проблему визначення та розуміння презумпції в праві див., наприклад: *Ойгензихт В. А.* Презумпции в советском гражданском праве. — Душанбе: Ирфон, 1976. — С. 6—22.

разом із тим, і охорону прав учасників приватних правовідносин.

Разом із тим, у публічних правовідносинах держава та її органи виступають як суб'єкти (учасники) таких правовідносин, наділені владними повноваженнями.

Звісно, держава та інші соціально-публічні утворення можуть виступати і як суб'єкти приватних (цивільних) відносин (як передбачено частиною 2 ст. 2 Цивільного кодексу України)¹.

Проте при цьому держава та зазначені утворення виступають як учасники цивільних відносин, зберігаючи за собою статус суб'єкта публічного права.

Отже, варто звернути увагу на ту обставину, що при таких ситуаціях держава виступає у подвійній якості.

З одного боку, при визначенні в актах законодавства засад цивільних відносин вона виступає як владний суб'єкт (суб'єкт публічних правовідносин), котрий встановлює порядок і межі здійснення цивільних прав, а надалі забезпечує їх реалізацію та захист за допомогою відповідних інституцій.

З іншого боку, ставши учасником цивільних відносин, держава (як і кожен суб'єкт приватного права) має дотримуватися встановлених чи санкціонованих нею норм та правил поведінки стосовно суб'єктів цих відносин. Проте це не впливає на її правосуб'єктність, соціальне призначення та завдання як суб'єкта публічного права.

Таким чином у зазначених випадках держава (так само, як і інші владні органи в межах своєї компетенції) одночасно є і суб'єктом приватного права, і суб'єктом публічного права, що наділений владними повноваженнями. Такого не може трапитися з особами приватного права, котрі або виступають суб'єктами цивільних відносин, або беруть участь у публічних відносинах як об'єкт управління і в жодному разі не набувають владних (адміністративних) повноважень суб'єкта державного управління.

Адміністративно-правові відносини прямо пов'язані з практичною реалізацією завдань, функцій і повноважень виконавчої

¹ Цивільний кодекс України: Коментар / За заг. ред. Є. О. Харитонова, О. М. Калітенко. — Одеса: Юридична література, 2003. — С. 11.

влади в процесі державно-управлінської діяльності. Ця їхня особливість накладає певний відбиток на поведінку будь-яких учасників такого роду правових відносин; їхні обов'язки і права неодмінно пов'язані з практичною реалізацією виконавчої влади в центрі і на місцях¹.

Інтереси іншого роду, небайдужі для держави і суспільства, забезпечуються, якщо в них є чітко виражена специфіка, у рамках інших правовідносин.

Отже, визначальна риса адміністративно-правових відносин полягає в тому, що вони складаються переважно в особливій сфері державного і громадського життя — у сфері державного управління.

Варто відзначити також, що адміністративно-правові відносини характеризуються особливостями суб'єктного складу, оскільки завжди однією зі сторін є офіційний чи уповноважений суб'єкт виконавчої влади (у широкому змісті державного управління).

Іншими словами, хоча в адміністративно-правових відносинах практично можуть брати участь різні сторони, в них завжди є обов'язкова сторона, без якої такого роду відносини не виникають. Така ознака відображається в адміністративних відносинах як пряма дія владної природи державно-управлінської діяльності. Наприклад, громадянин не може виступати в подібній ролі, хоча і є потенційним учасником найрізноманітніших адміністративно-правових відносин.

Адміністративно-правові відносини виникають з ініціативи кожної зі сторін. Однак згода чи бажання другої сторони не є в усіх випадках обов'язковою умовою їх виникнення. Вони можуть виникати також і всупереч бажанню другої сторони чи незалежно від її згоди. (До речі, саме ця ознака, на думку багатьох авторів, найбільшою мірою відрізняє їх від цивільно-правових відносин.)

Як зазначалося вище, адміністративно-правові відносини виникають у сфері державного управління. Однак не всякі суспільні відносини в цій сфері включаються в коло відносин, що складають предмет адміністративного права.

¹ Гревцов Ю. Н. Правовые отношения и осуществление права. — Л., 1987. — С. 46.

У змісті адміністративно-правових відносин нерідко розрізняють два елементи (аспекти): матеріальний (поведінка суб'єктів) і юридичний (суб'єктивні юридичні права й обов'язки).

Безпосереднім об'єктом таких правовідносин є вольова поведінка людини, її вчинки. Нормами адміністративного права точно визначається, між якими суб'єктами повинні виникати правовідносини, які будуть права та обов'язки сторін. Так, відносини громадян, пов'язані з призовом на військову службу, одержанням прав на керування транспортними засобами, виникають при заздалегідь визначених обставинах, з певними органами виконавчої влади. При цьому права та обов'язки сторін чітко закріплені юридичними нормами. У встановлений термін, за встановленими формами, певним адресатам мають направлятися статистичні дані, звіти, довідки тощо.

Тривалий час у вітчизняній адміністративістиці поширеною була точка зору, згідно з якою, хоча в адміністративно-правових відносинах права й інтереси учасників останніх можуть захищатися в судовому порядку, але такі випадки не є домінуючими. В основному ж права учасників таких відносин, суперечки між ними вирішуються в адміністративному порядку: суб'єктом управління, що є стороною адміністративного правового відношення, вищим щодо нього органом чи іншим органом виконавчої влади. Суб'єкти виконавчої влади наділені правом вирішувати, а інші учасники відносин мають право оскаржити такі рішення¹.

Така позиція мала підґрунтям реалії радянського адміністративного законодавства та практику його застосування. Крім того, мало сенс і посилення на те, що суб'єкти виконавчої влади в багатьох випадках наділені правом застосовувати різноманітні заходи впливу до інших суб'єктів правовідносин². Зокрема, вони можуть зажадати пояснень, дати вказівки, відмовити в проханні, затримати звання, використовувати засоби адміністративного та дисциплінарного примусу тощо.

Проте зараз це твердження потребує уточнення.

¹ Советское административное право: Учебник / Под ред. П. Т. Василенкова. — М.: Юридическая литература, 1990. — С. 65—576.

² Бельский К. С. Разделение властей и ответственность в государственном управлении. — М., 1990. — С. 32.

Передусім слід зазначити, що, за загальним правилом, спори розглядаються у судовому порядку. Це впливає не лише з положень Конституції України, котра передбачає як загальний саме судовий порядок розгляду спорів, і навіть не з того, що на реалізацію положень Конституції запроваджується система адміністративної юстиції¹.

Тут варто також звернути увагу на ту обставину, що право на оскарження неправомірних дій посадових осіб, якими порушені права громадян, було закріплено у законодавстві досить давно.

Отже, накладення адміністративних стягнень тощо в адміністративному порядку можливе лише за умови, що вимога владного суб'єкту виконується тим, на кого накладається стягнення, добровільно. Якщо "порушник" згоден із самим фактом порушення і його характером, він виконує вимоги владного суб'єкта.

Але у випадку виникнення спору особа, до якої застосовуються засоби адміністративного впливу, має право звернутися до суду. Отже, ще до запровадження адміністративної юстиції судовий порядок розгляду спорів у сфері державного управління поступово набрав провідного значення.

Говорячи про специфіку адміністративно-правових відносин, варто також підкреслити, що на відміну від цивільно-правових відносин, для яких характерна відповідальність однієї сторони перед іншою, адміністративним правом встановлена відповідальність порушника не перед іншою стороною правовідносин, а безпосередньо перед державою в особі її відповідного органу (посадової особи). Саме виконавчі органи (посадові особи) наділяються повноваженнями впливу на порушників вимог адміністративно-правових норм (дисциплінарна, адміністративна відповідальність). Самі суб'єкти управління також відповідають за порушення вимог адміністративного законодавства (наприклад, дисциплінарна відповідальність працівника апарату виконавчої влади перед Президентом чи Урядом України).

З урахуванням зазначених вище моментів можуть бути визначені головні ознаки адміністративно-правового відношення.

¹ *Адміністративна юстиція: європейський досвід і пропозиції для України* / Автори-упорядники І. Б. Коліушко, Р. О. Куйбіда. — К.: Факт, 2003. — 536 с.

При цьому виходимо з того, що властивості адміністративно-правових відносин — це притаманні їм внутрішні якості, котрі визначають їхню сутність та характерні риси, а відтак проявляються у зовнішніх ознаках таких правовідносин.

Слід зазначити, що дослідженню зовнішніх ознак у літературі з адміністративного права приділялося чимало уваги.

Деякі адміністративісти, спираючись на ту визначальну тезу, що адміністративно-правові відносини являють собою різновид правовідносин, вказували на такі властиві їм загальні риси як первинність правових норм, внаслідок чого правове відношення виступає як результат регулюючого впливу на певні суспільні відносини даної правової норми, що надає йому юридичної форми; регламентація правовою нормою дій (поведінки) сторін цього відношення; кореспонденція взаємних обов'язків і прав сторін правовідносини, визначена нормою права. Разом із тим, вони наголошували на доцільності виокремлення особливостей, що доповнюють цю загальну характеристику і можуть слугувати основою для розмежування адміністративно-правових та інших видів правовідносин.

Поміж таких особливостей, зокрема, згадувалося таке:

— права та обов'язки сторін даних відносин пов'язані з діяльністю виконавчих органів держави та інших суб'єктів виконавчої влади;

— завжди однією зі сторін у таких відносинах виступає суб'єкт адміністративної влади (орган, посадова особа, недержавна організація, наділена державно-владними повноваженнями);

— адміністративно-правові відносини практично завжди виникають з ініціативи однієї зі сторін;

— якщо відбулося порушення адміністративно-правової норми, то порушник несе відповідальність перед державою в особі її органу або відповідного фігуранта (посадової або службової особи, іншого уповноваженого відповідним чином працівника тощо);

— вирішення спорів між сторонами може здійснюватися не лише в судовому, але й в адміністративному порядку;

— адміністративно-правові відносини є владними відносинами, побудованими на засадах "влада — підпорядкування", де відсутня рівність сторін. Ознака підпорядкування є в таких

відносинах домінуючою, оскільки вона визначена найважливішими пріоритетами державно-управлінської діяльності¹.

На думку інших авторів, адміністративно-правові відносини характеризує те, що вони:

- 1) виникають у процесі державного управління;
- 2) мають обов'язкового суб'єкта — орган державного управління; ~~1) виникають у процесі державного управління;~~
- 3) за своєю сутністю є відносинами влади-підпорядкування, для яких є характерною юридична нерівність сторін².

У дещо іншому сенсі ознаки "адміністративно-правових відносин" характеризувалися таким чином:

- 1) ці відносини виникають у сфері державного управління;
- 2) вони встановлюються між суб'єктами адміністративного права;
- 3) залежно від співвідношення прав та обов'язків учасників вони поділяються на дві групи: відносини влади-підпорядкування; відносини рівноправності³.

Не заперечуючи в цілому наведені переліки ознак адміністративно-правових відносин, Ю. М. Старилів, разом із тим, звертає увагу на те, що поміж них не згадується така необхідна риса адміністративно-правових відносин, як вказівка на їхній правовий режим, під яким у даному випадку мається на увазі встановлення гарантій судового захисту прав та інтересів громадян стосовно до управління. "Якщо така гарантія судового захисту, — зазначав він, — відсутня, то навряд чи можна говорити про цивілізовані адміністративно-правові відносини..."⁴.

Звісно, з цим уточненням, як таким, що має методологічний характер стосовно поняття правовідносин взагалі, варто

¹ Козлов Ю. М. Административные правоотношения. — М.: Юридическая литература, 1976. — С. 64.

² Кобалевский В. Очерки советского административного права. — Госиздат Украины, 1924. — С. 30—37; *Административное право: Учебник* / Под ред. Ю. М. Козлова. — М.: Юрид. лит., 1968. — С. 40, 45, 65.

³ Петров Г. И. Советские административно-правовые отношения. — Л.: Издательство Ленинградского ун-та, 1972. — С. 1, 18—31; Петров Г. И. Советские административно-правовые отношения // Ученые записки Ленинградского юрид. института. — Л., 1954. — С. 41—68.

⁴ Старилів Ю. Н. Курс общего административного права: История. Наука. Предмет. Нормы. Субъекты. — В 3-х т. — М.: НОРМА, 2002. — Т. 1. — С. 406.

погодитися. Разом із тим, слід зауважити, що така ознака є спільною для всіх типів правовідносин, оскільки, навряд, чи можна оспорювати необхідність судового захисту прав та інтересів громадян у будь-яких інших відносинах.

Загалом же, можна констатувати наявність у працях фахівців у галузі адміністративного права, з одного боку, певної єдності у загальних підходах до визначення ознак адміністративно-правових відносин, а, з іншого боку, — відсутність достатньо чіткого і послідовного розмежування властивостей та ознак таких правовідносин.

Ураховуючи зазначене вище про розрізнення властивостей та ознак правових категорій як внутрішньої якості та її зовнішнього прояву, можна запропонувати уточнений перелік ознак адміністративно-правових відносин.

До їх числа, зокрема, належать:

1) особливості суб'єктного складу. Учасники адміністративно-правових відносин виступають як юридично нерівні суб'єкти, які в майновому сенсі відокремлені одне від одного, а в організаційно-правовому — один із них у конкретному правовому зв'язку підпорядкований іншому;

2) адміністративно-правові відносини — це правовий зв'язок, що виникає з приводу нематеріальних і матеріальних благ, котрі являють цінність для окремої (приватної) особи і, разом із тим, є предметом публічного інтересу;

3) відносини сторін регулюються на засадах імперативності приписів норм законодавчих актів та ініціативи (або обов'язку) їх застосування тими учасниками адміністративних відносин, котрі наділені для цього відповідними владними функціями або правом ініціативи порушення процесу адміністративного провадження (наприклад, право громадянина звернутися із заявою про призначення йому пенсії). Це знаходить відображення в тому, що головною підставою виникнення конкретного правового зв'язку між суб'єктами адміністративно-правових відносин є акт управління або специфічні спеціальні правомірні дії (адміністративний правочин, адміністративний договір тощо);

4) учасники цього виду правовідносин виступають як носії адміністративних повноважень і обов'язків, а громадяни, крім того, ще й носіями загальних цивільних прав (у цьому випадку

вони можуть бути поіменовані “суб’єктивні” права, якраз із метою підкреслити їхній загальний, універсальний характер), котрі охороняються та захищаються нормами адміністративно-го (так само, як і інших галузей) права;

5) захист суб’єктивних прав і спонукання до виконання адміністративних обов’язків здійснюється за допомогою специфічних адміністративних заходів впливу, а, крім того, також і в загальному судовому порядку;

6) підстави виникнення, припинення і трансформацій адміністративно-правових відносин відрізняються від юридичних фактів в інших галузях права за видами, змістом і характером правових наслідків. Зокрема, права і обов’язки в галузі адміністративного права виникають (припиняються, змінюються тощо) лише з підстав, прямо (акт управління) або в непрямій формі (адміністративний договір між владними суб’єктами про розподіл або делегування повноважень) передбачених актами адміністративного законодавства. (Цим адміністративно-правові відносини принципово відрізняються від цивільних правовідносин, котрі виникають унаслідок дій суб’єктів цивільних відносин на підґрунті загальних засад цивільного права (законодавства), що породжують відповідні цивільні права і обов’язки).

Підбиваючи підсумок, можна дати відповідне поняття адміністративно-правових відносин як урегульованих адміністративно-правовою нормою суспільних відносин, що складаються в галузі державного управління та адміністративної охорони публічного правопорядку, один з учасників (або всі учасники) яких є носіями владних повноважень, а також суб’єктивних прав та юридичних обов’язків, які перебувають під охороною держави.

3.4. Класифікація адміністративно-правових відносин

У попередньому розділі вже розглядалися питання класифікації правовідносин як категорії загальної теорії права. Унаслідок того, що йшлося про поділ на види такої універсальної категорії (одну з тих, що є невід’ємною частиною загально-правового понятійного (категоріального) апарату), на перший

погляд, наведені класифікації мають стосуватися й усіх галузевих різновидів цього поняття, в тому числі й правовідносин, які складаються у галузі адміністративного права.

Проте слід зауважити, що класифікації правових відносин на рівні загальної теорії права, котрі проводяться за різноманітними підставами, хоча багато в чому і є визначальними (універсальними), проте мають неоднакове значення для поділу адміністративно-правових відносин на види на “адміністративістському” рівні їх дослідження.

Зокрема, поділ правовідносин на відносини приватного та публічного права, так само як і поділ на галузеві правові відносини, на цьому рівні дослідження значення не має, оскільки відображає характерні риси адміністративно-правових відносин у цілому, а отже не може бути критерієм їх подальшої класифікації.

Разом із тим, деякі елементи загальної класифікації правовідносин природно поширюються й на адміністративно-правові відносини, як складову частину більш загального поняття “правове відношення”. Наприклад, такий універсальний характер має поділ правовідносин на загальні (абстрактні) і конкретні, матеріальні і процесуальні, правозастосовчі і правотворчі, регулятивні і охоронні (зокрема, з включенням до числа останніх такого типового їх різновиду, як деліктні правовідносини¹).

Але крім такого поділу, властивого й цілому (категорії правовідносин як такої), і окремому (адміністративно-правовим відносинам), можливою і доцільною на “адміністративістському” рівні є класифікація за ознаками (критеріями), які стосуються лише власне адміністративно-правових відносин (спеціальними).

Ігнорування зазначеної обставини може призвести до нечіткого розмежування певних видів правовідносин на різних рівнях їх характеристики, а відтак неповну і неточну характеристику останніх, а часом, — навіть плутанину у визначенні їх сутності та видової приналежності.

Наприклад, залежно від мети адміністративно-правові відносини поділяють на регулятивні і охоронні. Варто зауважити,

¹ Бахрах Д. Н. Административное право России: Учебник для вузов. — М.: НОРМА-ИНФРА-М, 2000. — С. 46.

що на думку деяких авторів, критерієм такого поділу є не мета, а характер адміністративно-правових відносин¹, або виконувані функції, що відповідно відображається на застосуванні різних форм і методів управлінської діяльності (у широкому значенні цього слова)².

Відзначаючи важливість такої класифікації, разом із тим, зазначимо, що поділ адміністративно-правових відносин на регулятивні і охоронні не є специфічним “адміністративістським”. Він виступає як результат класифікації адміністративно-правових відносин в якості окремої частини загального поняття правовідносин, оскільки такий поділ може бути застосований і до правовідносин, що виникають в інших галузях права. Скажімо, як регулятивні, так і охоронні правовідносини існують у цивільному праві (регулятивними є правовідносини, що виникли на підставі договору і складають зміст стосунків учасників зобов'язання, а охоронними — правовідносини, що виникають у випадку невиконання договору, заподіяння шкоди здоров'ю або життю фізичної особи тощо), у трудовому праві (трудова правовідносини, що виникли на підставі трудового договору, є регулятивними, а правовідносини, пов'язані з накладенням дисциплінарного стягнення — охоронними), у земельному праві (визначення порядку та умов користування землею опосередковується регулятивними правовідносинами, а порушення цього порядку спричиняє виникнення охоронних правовідносин) тощо.

Тому варто враховувати, що така класифікація стосується і загального (правовідносин як категорії права в цілому), і окремого (правовідносин, які складаються в галузі адміністративно-го права).

Це не робить її менш важливою для даної сфери, але зумовлює необхідність визначення певних акцентів наукового аналізу сутності адміністративно-правових відносин. Скажімо, урахування природності такого поділу дозволяє уникнути згадуваного вище некоректного, як на нашу думку, твердження стосовно

¹ Адміністративне право України: Підручник / За заг. ред. С. В. Ківалова. — Одеса: Юридична література, 2003. — С. 61.

² Старілов Ю. Н. Курс общего административного права: История. Наука. Предмет. Нормы. Субъекты. — В 3-х т. — М.: НОРМА, 2002. — Т. 1. — С. 414.

того, що всі адміністративно-правові відносини є управлінськими у спеціальному (вузькому) значенні цього слова.

Сказане стосується також поділу адміністративно-правових відносин залежно від характеру обов'язків на активні і пасивні, де правовідносини активного типу розуміються як такі, що мають змістом обов'язків здійснення певних позитивних активних дій, а правовідносини пасивного типу — як такі, де передбачається утримання від вчинення певних дій¹ (або, як підкреслюють деякі автори, зобов'язаний суб'єкт має утриматися від вчинення правопорушення²).

Така класифікація не лише є важливою для загальної характеристики категорії правового відношення³, але також має істотне значення для дослідження адміністративно-правових відносин на “адміністративістському” рівні, оскільки дозволяє зосередити увагу на особливостях прав і обов'язків учасників таких відносин з урахуванням характеру норми, що стала підставою їх виникнення — норма-заборона чи норма-дозвіл (уповноваження).

Проте на рівні класифікації конкретних адміністративно-правових відносин таке виокремлення практично не має значення. Передусім тому, що такі правовідносини вже за своєю сутністю є *неконкретними*: норма-заборона окреслює певне коло зобов'язаних суб'єктів, але, як правило, не визначає точно уповноваженого суб'єкта конкретного правового зв'язку. Поява (конкретизація) такого уповноваженого суб'єкта відбувається у випадку порушення встановленого адміністративно-правовою нормою пасивного обов'язку.

Отже, оскільки невиконання пасивного обов'язку (порушення обов'язку утримання від вчинення певних заборонених дій) є одночасно вчиненням активної дії правопорушення, то має йтися, як здається, не про реалізацію або про трансформації пасивного правового відношення, що вже існувало раніше, а про виникнення *конкретних* адміністративно-правових відносин унаслідок вчинення правопорушення.

¹ *Адміністративне право України: Підручник / За заг. ред. С. В. Ківалова. — Одеса: Юридична література, 2003. — С. 61.*

² *Административное право Украины. — Изд 2-е, перераб. и доп. / Под ред. Ю. П. Битяка. — Харьков: Право, 2003. — С. 49.*

³ *Рабінович П. М. Основи загальної теорії права та держави: Навчальний посібник. Вид. 5, зі змінами. — К.: Атіка, 2001. — С. 82.*

Враховуючи цю обставину, надалі будемо розрізняти:

1) класифікацію адміністративно-правових відносин як окремої частини загального поняття правовідносин;

2) класифікацію адміністративно-правових відносин як спеціальної публічно-правової категорії, відносно самостійної від інших частин загального поняття правовідносин.

Спираючись на такий методологічний підхід, далі проведемо класифікацію першого та другого типу, а відтак коротко охарактеризуємо різні види адміністративно-правових відносин, зосереджуючи спеціальну увагу на тих, що мають важливе значення для подальших досліджень.

Отже, розглянемо деякі, найбільш важливі питання класифікації адміністративно-правових відносин як окремої частини загального поняття правовідносин, щоб надалі мати можливість на цьому підґрунті акцентувати увагу на визначальних моментах тих чи інших видів адміністративно-правових відносин, а відтак визначити напрямки подальшого дослідження.

1. Як уже зазначалося вище, залежно від мети, функцій та завдань, котрі постають перед адміністративним правом як публічною за своєю сутністю галуззю права, адміністративно-правові відносини можуть бути поділені на два основні види: а) регулятивні (“правовстановлюючі”) правовідносини; б) охоронні правовідносини.

Регулятивні правовідносини супроводжують нормальний процес реалізації об’єктивного і суб’єктивного права та відповідне виконання юридичних обов’язків¹. Це такі правові відносини, через які здійснюється безпосереднє регулювання (впорядкування) суспільного життя — встановлення прав та обов’язків суб’єктів адміністративного права тощо.

Охоронні правовідносини “оформлюють” адміністративну відповідальність та застосування інших юридичних санкцій, які застосовуються у випадку правопорушень і спрямовані на запобігання їм, і цим обмежуються².

Такий поділ правовідносин відповідає двом напрямкам впливу публічного, зокрема, адміністративного, права на суспільне

¹ Явич Л. С. Общая теория права. — Л.: Изд-во Ленинградского ун-та, 1976. — С. 219.

² Скакун О. Ф. Теория государства и права. Учебник. — Харьков: Консум; Университет внутр. дел, 2000. — С. 397.

життя — безпосередньо регулятивному та охоронному та двом однопорядковим різновидам юридичних норм.

У літературі була висловлена точка зору, що до регулятивних правовідносин належить більшість цивільних, трудових, сімейних та ін. правовідносин, а охоронні зустрічаються найчастіше у кримінальному та адміністративному праві¹.

Як уявляється, це положення потребує уточнення, оскільки регулятивні адміністративно-правові відносини (будучи за своєю сутністю відносинами управлінськими, встановленими та врегульованими нормами права, що робить певною мірою виправданим ототожнювання поняття “регулятивні адміністративно-правові відносини” та “управлінські адміністративно-правові відносини”) мають не менше значення, ніж, скажімо, відносини цивільно-правові.

У той же час, як зазначалося вище, охоронні правовідносини завжди розглядалися як достатньо типові для цивільного права, у зв'язку з чим цивілістика (особливо радянська і пострадянська) активно оперувала поняттями “цивільно-правовий захист соціалістичної власності”, “цивільно-правова охорона відносин власності” тощо².

Отже, можна дійти висновку, що регулятивні та охоронні правовідносини відрізняються не стільки завданнями і сферами (напрямами) впливу, а отже й галузевою приналежністю, скільки підставами виникнення, обсягом державного впливу, засобами і методами, які застосовуються для досягнення загалом однієї і тієї ж мети — захисту прав та інтересів приватної особи³.

Тому не варто кваліфікувати регулятивні правовідносини, як, скажімо, цивільно-правові, а охоронні — як адміністративно-правові. Натомість, доцільно виходити з того, що регулятивні

¹ *Алексеев С. С.* Право: азбука — теория — философия: Опыт комплексного исследования. — М.: Статут, 1999. — С. 67.

² *Автаева Н. Е., Волошин Н. П.* Гражданско-правовая защита социалистической собственности. — М.: Юрид. лит., 1974. — 64 с.; *Калмыков Ю. Х.* XXVII съезд КПСС и вопросы гражданско-правовой охраны социалистической собственности // Правоведение. — 1986. — № 3. — С. 22—32; *Рябов А. А.* Охрана права государственной собственности на природные ресурсы СССР. — Казань: Изд-во Казанского ун-та, 1982. — 144 с.

³ *Авер'янов В. Б.* Реформування українського адміністративного права: черговий етап // Право України. — 2000. — № 7. — С. 6—8.

та охоронні правовідносини, є практично рівною мірою властивими для більшості галузей національного права, у тому числі й для адміністративного права, де зазвичай регулятивні правовідносини виступають як управлінські, а охоронні правовідносини мають одночасно і внутрішній, і зовнішній характер. Внутрішній характер вони мають тоді, коли виникають у зв'язку із необхідністю захисту прав учасників адміністративно-правових відносин у випадку їх порушення, а зовнішній — у випадку, коли виникають на підставі норм адміністративного права, котрі передбачають санкції за ті чи інші порушення публічного правопорядку (у тому числі при порушенні прав іншої галузевої приналежності).

З урахуванням цієї обставини, що має тут методологічне значення, у наступних розділах доцільно визначити два основні напрямки дослідження адміністративно-правових відносин, ураховуючи, що відповідно до того, чи є правовідносини регулятивними чи охоронними визначаються підстави їх виникнення: перші виникають із правомірних актів, другі — внаслідок протиправних дій порушника¹.

2. Залежно від характеру зв'язку між учасниками відносин, ступеня визначеності їх суб'єктів та змісту варто розрізняти: а) загальні адміністративно-правові відносини та б) конкретні адміністративно-правові відносини.

Характеризуючи загальні (або ж “абстрактні”) адміністративно-правові відносини, слід зазначити, що в працях із загальної теорії права їх іноді іменують “абсолютні” правовідносини, вказуючи, що це такі правовідносини, де точно визначеною (вказаною) є лише одна сторона, а на іншій стороні виступає невизначена кількість осіб².

Не оспорюючи можливість саме такого визначення поняття загальних (абстрактних) правовідносин, вважаємо за необхідне звернути увагу на не надто вдалий (особливо стосовно адміністративного права) термін “абсолютні правовідносини”.

Термін “абсолютні правовідносини” набув поширення в галузі цивільного права, де ним характеризуються правовідносини

¹ *Теория государства и права: Курс лекций / Под ред Н. И. Матузова и А. В. Малько. — М.: Юристъ, 1997. — С. 477.*

² *Алексеев С. С. Право: азбука — теория — философия: Опыт комплексного исследования. — М.: Статут, 1999. — С. 67.*

власності, як антитеза поняттю “відносні правовідносини”, котре характеризує стосунки учасників зобов'язань.

Відмінності між загальними (абстрактними) і абсолютними правовідносинами полягає в тому, що для виникнення загальних правовідносин, як правило, достатньо існування одного юридичного факту — норми права, котра встановлює правило поведінки, наділяючи одного з учасників управлінських правовідносин повноваженнями і зобов'язуючи інших учасників цих правовідносин виконувати розпорядження владного суб'єкта. Натомість абсолютні правовідносини виникають лише за наявності складної юридичної сукупності — норми права, яка містить загальне правило, а також спеціального юридичного факту, котрий і зумовлює виникнення власне абсолютних правовідносин (як правило, це правовідносини власності або інші речові права, де праву уповноваженої особи — власника — відповідає обов'язок усіх інших осіб не порушувати це право і не перешкоджати уповноваженій особі здійснювати її права володіння, користування, розпорядження, управління тощо речами).

Конкретні адміністративно-правові відносини — це такі правовідносини, де всі суб'єкти точно визначені вже самою нормою адміністративного права, котра реалізується за наявності обставин, передбачених цією нормою. Їх іноді іменують “відносними”, проте таке найменування здається невдалим через незручність і тавтологічність словосполучення “відносні (право)відносини”. То ж здається доцільним обмежитися вживанням одного терміна “конкретні правовідносини”.

Різницю між конкретними і загальними правовідносинами вбачають у тому, що перші пов'язані в основному з такою формою реалізації юридичних норм, як застосування (унаслідок чого вони набувають значення так званих правозастосовчих відносин¹), а другі — з такими формами реалізації юридичних норм, як дотримання, виконання та використання. Відповідно припускається, що конкретні правові відносини опосередковують застосування права, а загальні — охороняють та забезпечують право.

¹ Галаган И. А., Василенко А. В. К проблемам теории правоприменительных отношений // Гос-во и право. — 1998. — № 3. — С. 12

Специфічною рисою правозастосовчих правовідносин називають те, що вони належать до так званих “владних відносин”, являють собою такі зв’язки, через які і за допомогою яких впроваджується державна воля управляючих суб’єктів по відношенню до тих, що зазнають цього впливу з метою вирішення конкретних ситуацій. Так, на думку І. О. Дюрягіна, правозастосовчі відносини за своєю природою є різновидом управлінських відносин, оскільки управлінська природа діяльності з вирішення індивідуально-конкретних справ — це визначальна основа правозастосовчих відносин, що її опосередковують. Отже, правозастосовчі правові відносини є універсальною формою конкретних відносин управління з боку держави діяльністю персонально визначених осіб¹.

Проте ця позиція викликає деякі заперечення, оскільки взаємозв’язки між тими та іншими видами адміністративно-правових відносин виглядають складнішими.

Передусім, треба зауважити, що такі категорії, як загальні (абсолютні) та конкретні, з одного боку, і “правозастосовчі” та забезпечувальні (охоронні), з іншого, перебувають у різних площинах, що істотно впливає на визначення характеру їх співвідношення.

Зокрема, хоча всі управлінські відносини за своєю сутністю є “правозастосовчими”, але це не означає, що не кожне правове відношення, пов’язане із застосуванням права, є управлінським.

Наприклад, у процесі притягнення до адміністративної відповідальності має місце застосування права, що спричиняє виникнення “правозастосовчих” адміністративно-правових відносин.

Разом із тим, такі “правозастосовчі” адміністративно-правові відносини, якщо й можна охарактеризувати як “управлінські”, то лише в широкому значенні цього слова, маючи на увазі загальний процес упорядкування суспільних відносин, установлення та забезпечення публічного правопорядку в державі. Насправді ж ідеться про забезпечення права та його охорону, і з цієї точки зору такі адміністративно-правові відносини можуть бути при розгляді їх під різними кутами зору і загальними, і конкретними, правозастосовчими і охоронними (такими, що забезпечують право).

¹ Дюрягин И. А. Право и управление. — М., 1981. — С. 110.

3. Залежно від сфери (предмета) застосування (призначення) розрізняють також: а) матеріально-правові (матеріальні) адміністративно-правові відносини; б) процедурно-процесуальні адміністративно-правові відносини, котрі є особливою самостійною формою суспільних відносин, що фактично обслуговує реалізацію матеріально-правового відношення.

При цьому варто звернути увагу на ту обставину, що такий поділ, певною мірою, є умовним, оскільки реалізація (та й саме існування) матеріального правового відношення є неможливим поза правовідносинами процедурними (процесуальними).

Крім того, слід урахувати й можливість подвійного трактування терміна “процесуальні адміністративно-правові відносини”. З одного боку, так можуть бути поійменовані відносини, що опосередковують процедуру (процес) реалізації адміністративних прав і обов'язків, прийняття управлінських рішень та видання адміністративних актів. Але, з іншого боку, так можуть називатися саме ті відносини, що врегульовані нормами адміністративного процесуального законодавства і виникають власне лише в галузі адміністративного процесу.

Якщо для радянського адміністративного права така можливість була суто гіпотетичною, оскільки адміністративно-процесуальні правовідносини розглядалися як “такі врегульовані правом суспільні відносини, котрі складаються з приводу вирішення індивідуально-конкретних справ у галузі радянського державного управління виконавчо-розпорядчими органами, а в передбачених законом випадках іншими державними органами й громадськими організаціями”¹, то із запровадженням адміністративних судів термін “адміністративно-процесуальні правовідносини” набуває вказаної багатозначності, охоплюючи не лише діяльність виконавчо-розпорядчих органів, але й судових органів (тобто діяльності органів правосуддя, котра вже за самим своїм призначенням здійснюється поза межами виконавчо-розпорядчої діяльності).

У зв'язку з цим здається доцільним уточнити засади та значення такого поділу адміністративно-правових відносин, маючи на увазі, що в якості універсального поділу він стосується

¹ Сорокин В. Д. Административно-процессуальные отношения. — Л.: Изд-во Ленинградского ун-та, 1968. — С. 17.

категорії правовідносин у цілому. Разом із тим, на рівні “адміністративістському” варто розрізняти правовідносини адміністративного матеріального права і правовідносини адміністративного процесуального права. У свою чергу, правовідносини адміністративного матеріального права підрозділяються на такі, що визначають (встановлюють) права та обов’язки (встановлюючі), і такі, що визначають процедуру їх реалізації (процедурні).

Крім того, до групи “універсальних” класифікацій можуть бути віднесені й деякі інші поділи адміністративно-правових відносин на види, що пропонувалися в літературі з адміністративного права. Наприклад, класифікації таких правовідносин залежно від території, на якій вони поширені, залежно від тривалості дії, залежно від того, чи спрямовані вони на реалізацію диспозиції правової норми, чи на реалізацію її санкції тощо¹.

Тут варто зазначити, що хоча зазначені обставини мають істотне значення для характеристики адміністративно-правових відносин, але не меншим є їх значення для характеристики правовідносин іншої галузевої приналежності. Тому виокремлювати їх як спеціальні класифікації на “адміністративно-теоретичному” рівні уявляється невиправданим.

Що стосується класифікації адміністративно-правових відносин на “адміністративістському” рівні, тобто диференціації видів адміністративно-правових відносин як спеціальної публічно-правової категорії, відносно самостійної від інших частин загального поняття правовідносин, то й вона можлива за різними підставами та з різним ступенем деталізації такого поділу.

У літературі з адміністративного права пропонуються також різноманітні класифікації адміністративно-правових відносин на підставі різних критеріїв та врахуванням різних чинників і умов, що впливають на їхній характер, елементи, зміст тощо.

При цьому істотне значення нерідко надається попередньому (первісному) групуванню адміністративно-правових відносин, внаслідок чого об’єднуються:

1) відносини, що безпосередньо виражають основну формулу керуючого (управлінського) впливу (суб’єкт-об’єкт), у якій

¹ Петров Г. И. Советские административно-правовые отношения. — Л.: Изд-во Ленинградского ун-та, 1972. — С. 100—107.

чітко виявляється владна природа державно-управлінської діяльності. Їх можна позначити як “владні відносини”¹. Ці відносини іноді характеризуються як “основні”, оскільки вони відображають сутність управління. До них можна зарахувати відносини між вищими і нижчими ланками механізму виконавчої влади, між посадовими особами-керівниками і підлеглими їм по службі працівниками адміністративно-управлінського апарату, між виконавчими органами (посадовими особами) і громадянами, які мають певні адміністративно-правові обов’язки і т. ін.;

2) відносини, що складаються за межами безпосередньо управлінського впливу на той чи інший об’єкт, але органічно пов’язані з його здійсненням.

Як приклад таких відносин, характеризуються стосунки між двома сторонами, що функціонують у сфері державного управління, але не пов’язані між собою підпорядкованістю. Так, два міністерства можуть вступати у певні стосунки у зв’язку з необхідністю спільної підготовки проекту нормативного акту для узгодження взаємних управлінських рішень тощо.

Отже такі відносини характеризуються як “неосновні” правовідносини, оскільки вони, хоча і виникають безпосередньо у сфері державного управління, однак не мають метою безпосередній керуючий вплив суб’єкта на керований об’єкт¹.

Підтримуючи загалом ідею розрізнення “основних” та “неосновних” адміністративно-правових відносин, разом із тим, вважаємо за потрібне зазначити, що тут, на нашу думку, має місце звуження їхнього об’єкта та змісту, оскільки йдеться лише про ті правовідносини, котрі складаються в галузі управління, і котрі за своєю сутністю є регулятивними. Внаслідок такого підходу значною мірою залишаються поза увагою охоронні адміністративно-правові відносини.

Як уявляється, такий “перекіс” може бути усунений шляхом уточнення того положення, що охоронні правовідносини мають

¹ У російській та похідних від неї термінологічних традиціях вони, зазвичай, іменуються “властеотношения”.

² Административное право: Учебник / Под ред. Л. Л. Попова. — М.: Юристъ, 2002. — С. 94.

бути віднесені до числа “обслуговуючих” регулятивні (основні) адміністративно-правові відносини. Отже, з одного боку, буде підкреслено, що регулятивні адміністративно-правові відносини є основними у сфері адміністративно-правового регулювання. Разом із тим, поза увагою не залишаться й правоохоронні адміністративно-правові відносини, котрі виникають у випадку неналежної реалізації прав та виконання обов’язків учасниками регулятивних “основних” адміністративно-правових відносин. Вони є “обслуговуючими”, оскільки призначені забезпечити належну реалізацію прав і обов’язків сторонами регулятивного правового відношення. Але вони також є й “другорядними” неосновними, оскільки їх виникнення, як правило, пов’язане з характером поведінки учасників регулятивного правового відношення, а за належної поведінки останніх охоронні адміністративно-правові відносини можуть не виникати взагалі.

“Основні” (або ж “первісні”) адміністративно-правові відносини, у свою чергу, за напрямками діяльності поділяють на: адміністративно-правові відносини органів виконавчої влади загальної компетенції; адміністративно-правові відносини органів виконавчої влади галузевої компетенції стосовно суб’єктів управління, які перебувають у їхньому віданні; адміністративно-правові відносини органів виконавчої влади міжгалузевої компетенції надвідомчого характеру щодо вирішення спеціальних питань та здійснення контрольно-наглядових повноважень; адміністративно-правові відносини внутрішньоорганізаційного характеру конкретного державного органу і підприємств, установ та організацій, безпосередньо підпорядкованих йому¹;

3) залежно від методів (точніше, з урахуванням співвідношення імперативного та диспозитивного елементів, хоча на це вказують не всі автори) правового регулювання адміністративно-правові відносини поділяють на субординаційні, координаційні та реординаційні.

При цьому субординаційні правовідносини визначають як такі, що базуються на правоспроможності одного із суб’єктів використовувати розпорядчі, контрольні повноваження стосовно

¹ *Адміністративне право України: Підручник / За заг. ред. С. В. Ківалова. — Одеса: Юридична література, 2003. — С. 61—62.*

інших учасників відносин (наприклад, відносини в системі державної служби, які складаються між посадовими особами). Координаційні правовідносини також характеризуються наявністю владних повноважень, але використовуються не тільки для реалізації влади уповноваженої особи, але й для забезпечення ефективної спільної діяльності кількох суб'єктів, котрі бажають досягнути однієї мети і вирішити подібні завдання (стосунки між міністерствами). До реординаційних відносин зараховують такі стосунки, котрі утворюються з метою забезпечення зворотного впливу того, ким керують, на того, хто керує, і таким чином, відображають вплив знизу на вищі інстанції (наприклад, звернення громадян до органів державного управління)¹.

Розглядаючи запропоновану класифікацію, варто зазначити, що деякі адміністративісти розрізняють лише субординаційні та координаційні правовідносини, наголошуючи на тому, що субординаційними є відносини, що ґрунтуються на авторитарності (владності) юридичних волевиявлень суб'єкта керування, а координаційними — ті, у яких така авторитарність відсутня. При цьому слушно наголошується на тому, що нерідко за своєю сутністю координація також може бути субординаційною, оскільки така адміністративна поведінка входить у перелік основних проявів державно-управлінської діяльності².

Отже слід зауважити, що координація у багатьох випадках фактично збігається з її юридично владними (субординаційними) проявами. Що ж стосується реординації, то нерідко вона взагалі не має самостійного значення, внаслідок того, що у випадках, коли не відбулося зустрічне волевиявлення вищого органу, то "реординаційні" правовідносини не виникають взагалі.

Це ставить під сумнів доцільність розрізнення субординаційних, координаційних та реординаційних відносин і дає підстави розглядати субординацію, координацію та реординацію лише як засоби впливу (дії певного типу) у сфері адміністративного права, але не як адміністративно-правові відносини,

¹ *Старилов Ю. Н.* Курс общего административного права: История. Наука. Предмет. Нормы. Субъекты. — В 3-х т. — М.: НОРМА, 2002. — Т. 1. — С. 414—417.

² *Административное право: Учебник / Под ред. Ю. М. Козлова, Л. Л. Попова.* — М.: Юрист, 1999. — С. 79—80.

наповнені власним змістом — суб'єктивними правами та обов'язками їх учасників.

Звідси випливає, що більший теоретичний і практичний інтерес являє класифікація адміністративно-правових відносин залежно від юридичного характеру взаємодії їхніх учасників та методів, що використовуються для врегулювання їхніх стосунків у процесі цієї взаємодії.

Враховуючи зазначені критерії, можна виокремити вертикальні та горизонтальні адміністративно-правові відносини¹.

Вертикальними визнаються правовідносини, що виражають сутність адміністративно-правового регулювання і типових для державно-управлінської діяльності субординаційних зв'язків між суб'єктом і об'єктом управління, котрі відображають класичні взаємини за принципом “влади — підпорядкування”. Часто вони виникають між супідрядними сторонами. Владною стороною виступає відповідний суб'єкт виконавчої влади (виконавчий орган, орган державного управління тощо).

Горизонтальними адміністративно-правовими відносинами визнаються ті, у рамках яких сторони виступають як фактично і юридично рівноправні суб'єкти. У них відсутні юридично-владні веління однієї сторони, обов'язкові для іншої. Такі відносини у сфері державного управління порівняно з вертикальними зустрічаються досить рідко. Різновидами таких відносин можуть слугувати дії декількох органів по підготовці і виданню спільного рішення, угоди (адміністративні договори) між ними з організаційних питань тощо².

4. За складом учасників адміністративно-правові відносини класифікують у декілька способів.

¹ Слід зазначити, що такі правовідносини розрізняють багато адміністративістів, хоча не всі вказують критерій розмежування. Див., наприклад: *Колпаков В. К., Кузьменко О. В.* Адміністративне право України: Підручник. — К.: Юрінком Інтер, 2003. — С. 72; *Адміністративне право України: Підручник / За заг. ред. С. В. Ківалова.* — Одеса: Юридична література, 2003. — С. 62.

² Детальніше про вертикальні та горизонтальні адміністративно-правові відносини див., наприклад: *Козлов Ю. М.* Административные правоотношения. — М.: Юрид. лит., 1976. — С. 152—183; *Административное право: Учебник / Под ред. Л. Л. Попова.* — М.: Юристъ, 2002. — С. 96—101.

Зокрема, часом адміністративісти підрозділяють їх на внутрішні організаційні та зовнішні¹ (у деяких авторів ідеться про “внутрішньоапаратні” та “позаапаратні” правовідносини)².

У внутрішніх організаційних правовідносинах відображаються закріплені відповідними юридичними нормами система органів виконавчої влади, організація служби в них, компетенція органів і службовців, їхні взаємини, форми і методи внутрішньої організації роботи в державних органах. Такого роду управлінські відносини виражають інтереси самоорганізації всієї системи виконавчої влади зверху донизу, а також кожної ланки такої системи. Сторонами в них виступають супідрядні виконавчі органи і їхні структурні підрозділи, а також посадові особи. Сюди ж можна віднести відносини органів виконавчої влади з підлеглими їм організаціями, а також відносини адміністрацій організацій, діяльність яких регулюється адміністративно-правовими нормами (військові частини, вищі навчальні заклади тощо) з їхніми службовцями, працівниками, студентами, учнями і т. ін.

Зовнішніми (“позаапаратними”) є відносини, пов’язані з безпосереднім впливом на об’єкти, що не входять до системи (механізму) виконавчої влади (наприклад, на громадян, на громадські об’єднання, комерційні структури тощо). У принципі це й відносини по управлінню державними юридичними особами й установами, оскільки вони не є суб’єктами виконавчої влади. Друга сторона такого роду відносин фактично виступає в ролі “третьої особи”³.

Крім того, фактично за тим же критерієм залежно від особливостей складу учасників адміністративно-правових відносин можуть бути виокремлені такі види правовідносин:

а) між несупідрядними суб’єктами виконавчої влади, що перебувають на різному організаційно-правовому рівні;

¹ *Административное право: Учебник / Под ред. Ю. М. Козлова, Л. Л. Попова. — М.: Юристъ, 1999. — С. 79.*

² *Бахрах Д. Н. Административное право России: Учебник для вузов. — М.: НОРМА-ИНФРА-М, 2000. — С. 47; Стариков Ю. Н. Курс общего административного права: История. Наука. Предмет. Нормы. Субъекты. — В 3-х т. — М.: НОРМА, 2002. — Т. 1. — С. 416.*

³ *Административное право: Учебник / Под ред. Л. Л. Попова. — М.: Юристъ, 2002. — С. 95.*

б) між суб'єктами виконавчої влади, що перебувають на однаковому організаційно-правовому рівні;

в) між суб'єктами виконавчої влади і організаціями, які перебувають в їхньому організаційному підпорядкуванні (віданні);

г) між суб'єктами виконавчої влади і організаціями, які не перебувають в їхньому організаційному підпорядкуванні;

д) між суб'єктами виконавчої влади і виконавчими органами системи місцевого самоврядування;

е) між суб'єктами виконавчої влади і недержавними організаціями (юридичними особами);

ж) між суб'єктами виконавчої влади і громадянами¹.

Крім наведених вище, у літературі пропонувалися й інші класифікації адміністративно-правових відносин за тими чи іншими ознаками, з тим чи іншим ступенем деталізації, з урахуванням теоретичного чи практичного призначення відповідної класифікації тощо².

Проте, погоджуючись із тезою про те, що кожна класифікація адміністративно-правових відносин за будь-якою ознакою є корисною з точки зору забезпечення належної правової регламентації способів реалізації та більш ефективного практичного їх застосування органами державного управління або місцевого самоврядування³, разом із тим можна зробити висновок про доцільність зосередження головної уваги в подальших дослідженнях на характеристиці регулятивних та охоронних адміністративно-правових відносин як відображенні двох основних напрямків впливу адміністративного права на суспільне життя — безпосередньо регулятивному та охоронному та двом однопорядковим різновидам юридичних норм.

¹ Колпаков В. К., Кузьменко О. В. Адміністративне право України: Підручник. — К.: Юрінком Інтер, 2003. — С. 71; Старілов Ю. Н. Курс общего административного права: История. Наука. Предмет. Нормы. Субъекты. — В 3-х т. — М.: НОРМА, 2002. — Т. 1. — С. 415.

² Петров Г. И. Советские административно-правовые отношения. — Л.: Изд-во Ленинградского ун-та, 1972. — С. 96—107; Козлов Ю. М. Административные правоотношения. — М.: Юрид. лит., 1976. — С. 145—151; Колпаков В. К., Кузьменко О. В. Адміністративне право України: Підручник. — К.: Юрінком Інтер, 2003. — С. 71—72.

³ Старілов Ю. Н. Курс общего административного права: История. Наука. Предмет. Нормы. Субъекты. — В 3-х т. — М.: НОРМА, 2002. — Т. 1. — С. 417.

Відтак наступні розділи буде присвячено аналізу найбільш характерних властивостей регулятивних та охоронних правовідносин, зокрема, особливостям їхнього змісту та підстав виникнення.

Проте перед тим, як перейти до розгляду цих питань, необхідно на “адміністративістському” рівні торкнутися проблеми визначення підстав виникнення адміністративно-правових відносин.

Така необхідність зумовлена тим методологічним посиленням, про яке йшлося у попередньому розділі.

Сутність його полягає в тому, що коли з погляду загальної теорії права немає перешкод для характеристики підстав виникнення, зміни, припинення тощо правовідносин (юридичних фактів) у цілому, то на нижчих рівнях — на рівні “адміністративістському” (теорії адміністративного права як галузі національного права) і на рівні існування конкретних адміністративно-правових відносин — постає необхідність розмежування юридичних фактів, які є підставами виникнення адміністративно-правових відносин взагалі, і юридичних фактів, які є підставами виникнення, припинення, трансформацій конкретних адміністративно-правових відносин.

Отже, логічним буде наступний підрозділ цього розділу присвятити характеристиці підстав виникнення адміністративно-правових відносин як загальної (абстрактної) категорії адміністративного права та значенню для цього процесу адміністративно-правових норм.

3.5. Норма адміністративного права, її реалізація та адміністративно-правові відносини

Як впливає з трактування адміністративно-правових відносин як урегульованих нормами адміністративного права суспільних відносин, що складаються у галузі державного управління та адміністративного забезпечення публічного правопорядку, один з учасників (або всі учасники) яких є носіями владних повноважень, категорія адміністративно-правових відносин нерозривно пов'язана з нормами адміністративного права.

Попри всі нюанси у відмінностях формулювань тих чи інших згадуваних вище визначень адміністративно-правових відносин, головною рисою, стрижнем їх трактування залишається те, що йдеться про *суспільні відносини, урегульовані нормами (нормою) адміністративного права*. Отже, фактичні відносини у галузі управління, тільки тоді стають правовідносинами, коли відбувається їх регламентація нормами адміністративного права.

Хоча таке твердження заперечень не викликає, проте залишається відкритим питання про значення адміністративно-правової норми для виникнення адміністративно-правових відносин.

Зокрема, як впливає з положень, викладених деякими авторами стосовно поняття юридичних фактів адміністративного права, адміністративно-правові норми є лише передумовою виникнення адміністративно-правових відносин¹.

Інші адміністративісти вказують на те, що адміністративно-правові відносини виникають за наявності умов (вимог), передбачених адміністративно-правовими нормами², підкреслюючи тим самим, що норма права лише вказує на ті обставини (юридичні факти), наявність яких, власне, і зумовлює виникнення, припинення або трансформації правовідносин.

Нарешті, запитання може бути поставлене й таким чином: чи можлива оцінка норми адміністративного права як юридичного факту або як елементу складної юридичної сукупності, котрі спричиняють виникнення, припинення або трансформації адміністративно-правових відносин?

Щоб установити взаємозв'язок адміністративно-правової норми з категорією адміністративно-правових відносин, передусім необхідно з'ясувати її сутність, характерні властивості, а відтак на цьому підґрунті розглянути й значення таких норм для виникнення, трансформацій, припинення тощо адміністративно-правових відносин.

¹ Колпаков В. К., Кузьменко О. В. Адміністративне право України: Підручник. — К.: Юрінком Інтер, 2003. — С. 67.

² Административное право: Учебник / Под ред. Ю. М. Козлова, Л. Л. Попова. — М.: Юристъ, 1999. — С. 76; Стариков Ю. Н. Курс общего административного права: История. Наука. Предмет. Нормы. Субъекты. — В 3-х т. — М.: НОРМА, 2002. — Т. 1. — С. 410—411.

Пристаючи до розгляду цього питання, передусім, варто зазначити, що в даному контексті вирішального значення набуває характеристика адміністративного права України як публічно-правової галузі, чим, власне, визначаються й практично всі інші особливості адміністративно-правових відносин на цьому рівні.

Зокрема, має бути врахована та обставина, що адміністративне право належить до галузі, в якій імперативний метод правового регулювання з притаманними йому засобами впливу (прямо, безпосередньо зобов'язуючі) є домінуючим і часом досить близьким до владної (керівної, імперативної) діяльності держави, внаслідок чого державна влада забарвлює весь механізм правового регулювання.

Відтак сутність імперативного методу полягає у забезпеченні прав громадян шляхом забезпечення організованості, порядку в житті суспільства, чим зумовлені такі характерні його властивості, як формування та використання владних відносин, за яких норми приймаються та реалізуються за принципом “розпорядження — виконання”; чітке обмеження суб'єктів публічного права, які реалізують владні повноваження, та сфери їхньої діяльності правовими рамками; “нормативне” зобов'язування, тобто покладення нормами адміністративного права на його суб'єктів обов'язку діяти певним чином для досягнення поставленої мети (причому це зобов'язування може бути загальнонормативним або мати характер конкретного припису); природне сполучення примусу та переконання, однак із наданням переваги державному примусу тощо.

Зазначеними особливостями методу правового регулювання зумовлюється сутність адміністративного права, як публічно-правової галузі, котра виражається у сукупності правових норм, що складають особливу функціонально-структурну систему, яка з метою захисту прав приватної особи та публічного правопорядку за допомогою приписів імперативного характеру регламентує відносини між суб'єктами, що перебувають у взаєминах влади та підпорядкування¹.

Звідси випливає, що адміністративно-правова норма, маючи публічно-правовий характер, виступає, разом із тим, як основна

¹ Харитонова О. І. До питання про визначення поняття публічного права // Актуальні проблеми політики. — Одеса, 2000. — Вип. 8. — С. 177—179.

ланка, визначальний елемент адміністративного права (Д. М. Бахрах образно називає адміністративно-правові норми “цеглинками” адміністративного права, “клітинками”, на фундаменті яких формується система цієї галузі¹).

На такому розумінні адміністративно-правових норм, як правило, і ґрунтуються їхні визначення у вітчизняній адміністративістиці, котрі відрізняються у трактуванні різних авторів тільки деякими (іноді незначними, а іноді й досить важливими) нюансами.

Наприклад, В. В. Богуцький та М. Б. Писаренко пропонують досить стисле визначення адміністративно-правової норми, вказуючи, що вона є правилом поведінки, установленим державою (Верховною Радою України, органом виконавчої влади) з метою регулювання суспільних відносин у сфері державного управління².

Але, можливо, саме стислість наведеного визначення зумовила в даному випадку низку неточностей. Зокрема, як уявляється, навряд чи можна погодитися з фактичним ототожнюванням держави з Верховною Радою України, а тим більше органами виконавчої влади, котрі не втілюють у собі державу, а лише виступають як її фігуранти. Крім того, постає запитання: чим у такому трактуванні адміністративно-правова норма відрізняється від індивідуальних актів, котрі також можуть видаватися зазначеними органами стосовно конкретних осіб, або в чому її відмінність від правил рекомендаційного характеру, котрі також можуть видаватися зазначеними органами?

Ці неточності відсутні у більших за обсягом визначеннях поняття адміністративно-правової норми, запропонованих іншими адміністративістами.

Зокрема, дещо інакше розставляє акценти В. К. Колпаков, котрий визначає адміністративно-правову норму як обов'язкове правило поведінки, що встановлене й охороняється державою, метою якого є регулювання суспільних відносин,

¹ Бахрах Д. Н. Административное право России: Учебник для вузов. — М.: НОРМА-ИНФРА-М, 2000. — С. 31.

² Административное право Украины. — Изд. 2-е, перераб. и доп. / Под ред. Ю. П. Битяка. — Харьков: Право, 2003. — С. 34.

що виникають, змінюються і припиняються у сфері публічного управління¹.

У цьому визначенні приваблює не лише відсутність неточної орієнтації на ототожнювання держави та її органів, але й наявність вказівки на те, що правило поведінки, встановлене нормою адміністративного права, має обов'язковий характер, і що воно не лише встановлюється, але й охороняється державою. Дещо ширше трактується ним і предмет регулювання адміністративно-правових норм, оскільки йдеться не тільки про сферу державного управління, але й про більш широку категорію "публічного управління", що більшою мірою відповідає сучасному розумінню сфери дії адміністративного права як публічно-правової за своїм характером галузі національного права.

Разом із тим, деякі положення такої дефініції також потребують уточнення під кутом зору сучасного бачення сутності адміністративного права України з його достатньо чітко вираженою тенденцією до демократизації засобів та прийомів законодавчого регулювання суспільних відносин у сфері державного (або ж "публічного") управління, що спричиняє можливість виникнення адміністративно-правових норм не лише на підставі прямого волевиявлення держави, як суб'єкта правотворчості, але й шляхом надання нормативного значення актам, прийнятим або виданим іншими інституціями.

У цьому контексті становить інтерес позиція Є. В. Додіна, котрий слушно, як на нашу думку, звертає увагу на те, що адміністративно-правова норма — це не тільки правило поведінки у сфері державного управління, прямо встановлене державою, але також і обов'язкове правило, котре встановлене іншими суб'єктами правотворчості, але санкціоноване або ратифіковане державою.

Крім того, ним справедливо уточнюється, що метою адміністративно-правових норм є не лише регулювання, але також і організація суспільних відносин (або сприяння цій меті), і підкреслюється, що за допомогою зазначених норм забезпечуються умови реалізації учасниками цих відносин своїх прав та виконання покладених на них обов'язків.

¹ Колпаков В. К., Кузьменко О. В. Адміністративне право України: Підручник. — К.: Юрінком Інтер, 2003. — С. 47.

До того ж виправдано вказується й на те, що хоча значна частина суспільних відносин, які виникають у сфері державного управління, регламентується іншими правовими засобами — індивідуальними актами (правозастосувальними актами), адміністративними угодами, актами реалізації прав та обов'язків, деякі відносини — діловими звичаями, адміністративними прецедентами і кожен елемент цієї системи регулювання управлінських відносин виконує свої завдання та функції, проте провідне місце в ній посідає правова норма, оскільки вона встановлює загальну програму поведінки учасників у сфері державного управління. Саме адміністративна норма забезпечує організованість, стабільність, визначеність відносин у важливій сфері суспільного життя — у сфері державного управління, у тій сфері, яка побудована на засадах принципу “влада — підпорядкування”¹.

З аналогічних методологічних позицій формулює поняття адміністративно-правової норми Н. В. Александрова. Проте, пропонує близьке за змістом визначення цієї категорії, вона вносить кілька важливих уточнень, зокрема, стосовно того, що адміністративно-правові відносини мають бути формально визначеними, є юридично обов'язковими та охоронюваними державою².

Разом із тим, і в цих, найбільш повних поміж наведених, визначеннях не згадується про публічно-правовий характер адміністративно-правових норм, що залишає поза увагою деякі важливі її риси (наприклад, можливість установа прав та обов'язків безпосередньо приписом адміністративно-правової норми, спрямованість на забезпечення дотримання публічного правопорядку тощо).

Розмаїття визначень поняття адміністративно-правової норми і відсутність на цьому тлі дефініції, котра б ураховувала всі особливості цієї категорії, змушує проаналізувати характерні властивості такої норми, а відтак запропонувати своє бачення цього поняття у загальному контексті його зв'язку з адміністративно-правовими відносинами.

¹ *Адміністративне право України: Підручник / За заг. ред. С. В. Ківалова.* — Одеса: Юридична література, 2003. — С. 38.

² *Виконавча влада і адміністративне право / За заг. ред. В. Б. Авер'янова.* — К.: Ін Юре, 2002. — С. 84.

Аналіз поняття, характеру, призначення та змісту адміністративно-правових норм дозволяє зробити висновок, що їхні найбільш характерні властивості, які дозволяють відрізнити їх від інших видів юридичних норм, полягають у такому.

По-перше, специфічним є предмет регулювання адміністративно-правових норм. Це — відносини у сфері державного (публічного) управління, внутрішні організаційні управлінські відносини в інших сферах державної діяльності (в органах представницької влади, суду і прокуратури), відносини у сфері застосування засобів адміністративного примусу, відносини у сфері адміністративної юстиції¹.

Але при цьому адміністративно-правові норми виступають як регулятор не тільки тих відносин, що виникають у галузі державного управління та споріднених із ними сферах, але також і як регулятор суспільних відносин, пов'язаних з управлінням в інших сферах суспільного життя, що потребують відповідної регламентації за адміністративно-правовим типом (наприклад, у галузі підприємницького, земельного права. Навіть у галузі цивільного права, котре традиційно зараховують до сфери права приватного, зустрічаються адміністративно-правові норми, як наприклад, правила про встановлення опіки і піклування, реєстрацію актів цивільного стану тощо).

По-друге, адміністративно-правові норми мають, як правило, імперативний характер. Встановлене адміністративно-правовою нормою правило поведінки не може бути змінене за згодою сторін. Воно обов'язкове для виконання як суб'єктом, так і об'єктом управління.

По-третє, специфічними є функції адміністративно-правових норм, тобто, напрями дії, в яких відображена соціальна роль та основне призначення відповідної норми.

Зокрема, як уже згадувалося вище, до числа основних напрямків їхньої дії належать: функція організації та регулювання управлінських відносин, яка слугує перетворенню *фактичних відносин у сфері управління на адміністративно-правові*; функція забезпечення реалізації громадянами, громадськими

¹ Стариков Ю. Н. Курс общего административного права: История. Наука. Предмет. Нормы. Субъекты. — В 3-х т. — М.: НОРМА, 2002. — Т. 1. — С. 399.

організаціями тощо своїх конституційних прав; функція захисту прав громадян і громадських об'єднань у сфері державного управління.

Крім того, для норми адміністративного права властиві такі допоміжні функції, як функція забезпечення ефективної діяльності органів виконавчої влади та інших органів державного управління; виховна функція; функція взаємодії з нормами інших галузей права¹.

По-четверте, є особливості у визначенні меж дії адміністративно-правових норм. Причому, якщо стосовно дій такої норми у часі специфічні властивості практично відсутні, що зумовлює застосування загальних правил, то відносно дії адміністративно-правових норм у просторі та за колом осіб можна назвати низку особливостей.

Зокрема, що стосується дії зазначених норм у просторі, то, хоча дія більшості адміністративно-правових норм обмежена територією держави, однак є група адміністративно-правових норм, дія яких не обмежена державним кордоном (норми, які регулюють поведінку екіпажу та пасажирів на судах торговельного мореплавства та рибальських судах у відкритому морі тощо).

Крім того, у літературі виокремлюють міжнародні норми адміністративного права, які можуть діяти незалежно від кордонів тієї чи іншої країни (наприклад, Міжнародний кодекс управління безпекою торговельного мореплавства), або в межах визначеної території (наприклад, норми органів управління Європейського співтовариства діють у межах території поширення цього співтовариства), або незалежно від території, але в межах міжнародної організації (адміністративно-правові норми, які регламентують внутрішні апаратні відносини, що виникають у процесі функціонування Всесвітньої торговельної організації, Всесвітньої митної організації тощо)².

Межі дії адміністративно-правової норми відносно кола осіб визначаються тим, чи є це норми загальної або спеціальної дії, а відтак, чи визначають вони загальний або спеціальний адміністративно-правовий статус особи. Норми загальної дії встановлюють

¹ *Адміністративне право України: Підручник / За заг. ред. С. В. Ківалова. — Одеса: Юридична література, 2003. — С. 36.*

² *Там само. — С. 47 — 48.*

однакові вимоги для визначення адміністративно-правового статусу особи (незалежно від громадянства, посади тощо). Норми спеціальної дії встановлюють спеціальний адміністративно-правовий статус суб'єктів.

По-п'яте, для адміністративно-правових норм характерною є специфічна класифікація, критерієм якої є ступінь "категоричності", "імперативності" припису, який вона містить (особливостями співвідношення імперативних та диспозитивних засад у конкретній нормі). Зокрема, залежно від характеру правил поведінки норми поділяються на такі що зобов'язують до певної поведінки; такі, що забороняють певну поведінку, і такі, що уповноважують (дозволяють) вчинення певних дій або дій певного типу.

Такий поділ не є властивим для норм приватноправових галузей, скажімо, для норм цивільного права, котрі є за своєю сутністю уповноважувальними. Тому у цивільному праві кількість норм, що зобов'язують до певної поведінки, є дуже незначною; а таких норм, що забороняють певну поведінку, практично немає, оскільки відповідні правила формулюються за допомогою норм іншої галузевої приналежності (тих самих адміністративно-правових норм, "вкраплених" в акт цивільного законодавства — Цивільний кодекс України).

По-шосте, має деякі особливості зміст структури адміністративно-правової норми, хоча зовнішньо остання виглядає достатньо традиційно, включаючи, зазвичай, три елементи: гіпотезу (містить вказівку на обставини у сфері управління, з настанням яких диспозиція цієї норми здійснюється), диспозицію (визначає права і/або обов'язки учасників державно-управлінських відносин), санкцію (вказує на заходи адміністративно-правового примусу в разі невиконання обов'язків, а в деяких випадках і прав учасниками державно-управлінських відносин).

Але на відміну від норм інших галузей права, зміст елементів яких не відображається на повноваженнях правозастосовчих органів, зміст та законодавче вираження того чи іншого елемента адміністративно-правових норм істотно впливає як на повноваження органу, котрий повинен застосувати цю норму, так і на обов'язки осіб, котрі перебувають у сфері впливу цього органу. Такого роду зв'язків між правозастосувальним органом та особою, яка перебуває у сфері компетенції цього органу,

що передбачається адміністративно-правовою нормою, у правовій системі України (та й інших країн) немає.

Характерною ознакою адміністративно-правової диспозиції є імперативність (утім, в окремих випадках адміністративно-правова норма може мати й дозвоільну диспозицію. Наприклад, коли законодавець дозволяє учасникам відносин домовитись стосовно правил взаємодії поведінки у сфері державного управління. Таким чином регулюються відносини при договорі на управлінські послуги).

Оскільки правило поведінки не може бути змінене за згодою учасників управлінських відносин, значна частина диспозицій має відсильний характер, для детальнішого роз'яснення правила поведінки слід звернутися до іншого правового акта. Таким чином формулюються диспозиції норм-зобов'язувань і норм-заборон.

У свою чергу, санкції адміністративно-правових норм мають три особливості: 1) загальнообов'язкові норми мають санкції у вигляді заходів адміністративного стягнення — попередження, штраф, адміністративний арешт тощо; внутрішні апаратні, як правило, забезпечуються заходами дисциплінарного стягнення — попередження, догана, сувора догана тощо; 2) санкція у вигляді заходів адміністративного стягнення має універсальний характер, оскільки може застосовуватися за порушення норм інших галузей права; 3) санкції у вигляді заходів адміністративного стягнення застосовуються чітко визначеним і досить обмеженим колом державних органів та посадових осіб, в той час як за порушення вимог організаційних норм дисциплінарні стягнення застосовуються керівниками будь-якого державного органу (прокуратури, суду, органу виконавчої влади тощо)¹.

Можуть бути названі й інші властивості адміністративно-правових норм², але в цьому, як уявляється, немає потреби, оскільки навіть наведені ознаки вже дозволяють скласти достатньо адекватне уявлення про сутність цієї категорії.

¹ *Адміністративне право України: Підручник* / За заг. ред. С. В. Ківалова. — Одеса: Юридична література, 2003. — С. 41—42.

² *Виконавча влада і адміністративне право* / За заг. ред. В. Б. Авер'янова. — К.: Ін Юре, 2002. — С. 83—86.

З урахуванням викладеного вище, а також уже наведених та інших дефініцій адміністративно-правових норм¹ можна запропонувати таке уточнене визначення цієї категорії.

Адміністративно-правова норма — це встановлене, санкціоноване або ратифіковане державою, формально визначене і забезпечене можливістю державного примусу правило поведінки суб'єктів, що діють у галузі державного управління та сфері забезпечення публічного правопорядку, призначенням і безпосередньою метою яких є організація й регулювання суспільних відносин (а також сприяння цій меті), що забезпечує виникнення та функціонування адміністративно-правових відносин, а також умови реалізації учасниками цих відносин своїх прав та виконання покладених на них обов'язків.

Виходячи з такого трактування сутності адміністративно-правової норми, спробуємо з'ясувати характер її зв'язку з категоріями управлінських (адміністративних) та адміністративно-правових відносин.

Відправним моментом тут є теза про те, що для втілення норм адміністративного права в життя необхідно забезпечити відповідність поведінки суб'єктів адміністративного права (тобто майбутніх учасників державно-управлінських відносин) вимогам правової норми.

При цьому маємо враховувати ту обставину, що, будучи породженими суспільними фактичними відносинами і являючи собою вимогу належної поведінки, яка підлягає втіленню в дійсність, норми права затим в аналогічних відносинах мають бути відображені і здійснені, тобто реалізовані, в чому розкривається соціальна цінність права².

Спираючись на таке розуміння цього процесу, у літературі з теорії права реалізацію норм права визначають як утілення

¹ *Старилов Ю. Н.* Курс общего административного права: История. Наука. Предмет. Нормы. Субъекты. — В 3-х т. — М.: НОРМА, 2002. — Т. 1. — С. 399—400.

² *Явич Л. С.* Сущность права. Социально-философское понимание генезиса, развития и функционирования юридической формы общественных отношений. — Л.: Изд-во Ленинградского ун-та, 1985. — С. 127.

приписів правових норм у правомірній поведінці суб'єктів права та в їхній практичній діяльності. Отже, реалізація правової норми є і процесом, і кінцевим результатом¹.

Стосовно адміністративного права реалізація адміністративно-правових норм визначається як практичне використання правил поведінки, котрі містяться в них, в інтересах регулювання управлінських суспільних відносин².

Оскільки поняттям "реалізація норми права" охоплюються різні типи поведінки суб'єктів права, у літературі розрізняють декілька форм такої реалізації.

Найчастіше у вітчизняній адміністративістиці йдеться про чотири форми реалізації адміністративно-правових норм: використання, виконання, дотримання, застосування.

При цьому використання трактується як така форма реалізації, котра полягає в активній поведінці учасників сфери державного управління по реалізації своїх суб'єктивних прав, передбачених правовою нормою, що здійснюється ними за їхнім власним бажанням; виконання як активні дії, відносини суб'єктів по виконанню приписів, встановлених адміністративно-правовою нормою, що здійснюється незалежно (а інколи і всупереч) від їхнього власного бажання; дотримання полягає в пасивній поведінці суб'єктів (також незалежно від бажання цих суб'єктів); застосування — це організаційно-правова діяльність компетентних державних органів, уповноважених на це громадських об'єднань або їхніх посадових осіб. Застосування є найбільш складним видом діяльності суб'єктів адміністративного права. Воно полягає у встановленні піднормативних формально-обов'язкових індивідуальних правил поведінки персоніфікованих суб'єктів із метою створення умов, необхідних для реалізації ними певних норм. Застосування, на відміну від використання, виконання, дотримання, є державно-владною діяльністю, яка не може бути пов'язана з бажанням (чи з його відсутністю) уповноваженого

¹ Скакун О. Ф. Теория государства и права: Учебник. — Харьков: Консум; Ун-т внутр. дел, 2000. — С. 418.

² *Административное право: Учебник / Под ред. Ю. М. Козлова, Л. Л. Попова.* — М.: Юристъ, 1999. — С. 61.

суб'єкта, а має обов'язково здійснюватися з появою певних умов, обставин¹.

Разом із тим, у літературі з адміністративного права стосовно форм реалізації його норм існують й інші точки зору.

Так, досить поширеним є виокремлення не чотирьох, а меншої кількості форм реалізації адміністративно-правових норм.

Прихильники такої точки зору найчастіше називають дві основні форми такої реалізації: виконання та застосування. При цьому з висловлюваних ними міркувань випливає, що поняттям виконання поглинається і дотримання, і використання².

Крім цих поширених позицій, існують й інші підходи до характеристики реалізації адміністративно-правових норм. Наприклад, деякі автори називають три форми — застосування, виконання і дотримання (як єдине поняття), здійснення суб'єктивних прав або реалізація правоздатності громадян³.

Як на нашу думку, саме такі форми, як використання, виконання, дотримання та застосування найбільш повно і точно відображають різновиди та процес реалізації адміністративно-правових норм.

Виходячи з такого переліку, тепер спробуємо визначити значення реалізації адміністративно-правових норм для виникнення, трансформацій, припинення адміністративно-правових відносин.

¹ *Адміністративне право України: Підручник / За заг. ред. С. В. Ківалова. — Одеса: Юридична література, 2003. — С. 43; Виконавча влада і адміністративне право / За заг. ред. В. Б. Авер'янова. — К.: Ін Юре, 2002. — С. 91. Аналогічний підхід поділяють і деякі адміністративісти Російської Федерації. Див., наприклад: Бахрах Д. Н. Административное право России: Учебник для вузов. — М.: НОРМА-ИНФРА-М, 2000. — С. 33; Стариков Ю. Н. Курс общего административного права: История. Наука. Предмет. Нормы. Субъекты. — В 3-х т. — Т. 1. — М.: НОРМА, 2002. — С. 404—405.*

² *Колпаков В. К. Адміністративне право України: Підручник. — К., 1999. — С. 68; Административное право: Учебник / Под ред. Ю. М. Козлова, Л. Л. Попова. — М.: Юристъ, 1999. — С. 61—62; Административное право: Учебник / Под ред. Л. Л. Попова. — М.: Юристъ, 2002. — С. 73—74; Административное право Украины. — Изд. 2-е, перераб. и доп. / Под ред. Ю. П. Битяка. — Харьков: Право, 2003. — С. 37.*

³ *К итогам дискуссии о применении норм советского права // Советское государство и право. — 1955. — № 3. — С. 51.*

Аналіз характеристик використання, виконання, дотримання та застосування адміністративно-правових норм дозволяє зробити висновок, що, попри існування між ними низки істотних відмінностей, ці форми реалізації правових норм можуть бути об'єднані у дві групи залежно від того, яка поведінка вимагається від суб'єкта: правомірна поведінка активного типу (дії) чи правомірна поведінка пасивного типу (бездіяльність).

Так, використання, котре полягає в активній поведінці учасників сфери державного управління по реалізації своїх суб'єктивних прав, передбачених правовою нормою; виконання, котре потребує активних дій суб'єктів по виконанню приписів, установлених адміністративно-правовою нормою; застосування, яке полягає в організаційно-правовій діяльності компетентних державних органів, уповноважених на це громадських об'єднань або їхніх посадових осіб, вимагають (у кожному разі від уповноваженого суб'єкта, але, можливо, і від зобов'язаного) поведінки активного типу: видання державним органом або службовою особою акта управління, звернення громадянина із заявою до компетентного органу, виконання службових обов'язків тощо.

Отже, у перелічених випадках реалізації адміністративно-правових норм правила, встановлені останніми, самі по собі не створюють адміністративних прав і обов'язків, а отже й адміністративно-правових відносин, змістом яких є зазначені права та обов'язки.

Разом із тим, дотримання адміністративно-правових норм може полягати в пасивній (правомірній) поведінці суб'єктів (якої вони мусять дотримуватися незалежно від їхнього бажання).

У цьому випадку вже безпосередньо із самого змісту такої норми виникають конкретні права та обов'язки учасників відповідних відносин: право уповноваженого суб'єкта розраховувати на певну поведінку (бездіяльність) зобов'язаної особи (осіб) і обов'язок останньої не вчиняти певних дій. Для встановлення між ними правовідносин немає необхідності у вчиненні якихось додаткових дій, спеціального вираження волі тощо.

Якщо ж зобов'язаний суб'єкт порушить вимогу поводитися певним чином, то замість регулятивних правовідносин виникають правовідносини охоронні (регулятивні правовідносини трансформуються в охоронні), підставою чого є припис норми

права та вчинення адміністративного делікту. Але й ітиметься вже не про реалізацію правил адміністративно-правових регулятивних норм, якими були визначені вимоги до поведінки зобов'язаного суб'єкта, а про реалізацію положень охоронних адміністративно-правових норм, котрі передбачають установлення нових прав та обов'язків унаслідок адміністративного делікту, відображаючи, таким чином, трансформацію регулятивних (управлінських) адміністративно-правових відносин в охоронні (адміністративно-деліктні).

Варто зазначити, що хоча значення адміністративно-правових норм під таким кутом зору спеціальному аналізу практично не піддавалося, але на окремі особливості взаємодії цих норм і адміністративно-правових відносин увага зверталася у зв'язку з розглядом видів адміністративно-правових норм, установленням особливостей таких норм тощо.

Так при характеристиці видів адміністративно-правових норм за формою припису (за юридичним змістом чи формою виразу) виокремлюють норми:

- зобов'язуючі (приписні), які містять юридичну вказівку діяти у передбачених нормою умовах відповідним чином;
- заборонні (категоричні, імперативні), які містять заборону загального або спеціального характеру на вчинення тих чи інших дій за умов, що визначаються даною нормою;
- уповноважуючі (дозволяючі, дозвільні, диспозитивні), які передбачають можливість адресата діяти в рамках вимог даної норми на свій розсуд, але з обов'язковим дотриманням правового режиму, нею встановленого;
- стимулюючі (заохочувальні), які забезпечують відповідну поведінку за допомогою засобів матеріального або морального впливу на учасників регульованих управлінських відносин;
- рекомендаційні, які дають можливість пошуків найбільш доцільних варіантів вирішення певних завдань, але не містять у собі прямо виражених приписів¹.

Аналіз наведеного переліку видів норм адміністративного права дає змогу дійти висновку, що для виникнення адмініст-

¹ Виконавча влада і адміністративне право / За заг. ред. В. Б. Авер'янова. — К.: Ін Юре, 2002. — С. 91; *Адміністративне право України: Підручник* / За ред. Ю. П. Битяка. — Х.: Право, 2000. — С. 32; *Овсянко Д. М. Адміністративное право.* — М., 2000. — С. 19.

ративно-правових відносин у більшості випадків є необхідним і припис правової норми, і вчинення дій суб'єктами відповідних фактичних відносин (це стосується зобов'язуючих, стимулюючих, рекомендаційних та уповноважуючих норм).

Разом із тим, уже з самого змісту заборонних норм слідує вимоги певної поведінки зобов'язаних суб'єктів. Внаслідок цього вже сама наявність такої норми спричиняє виникнення регулятивних адміністративно-правових відносин.

Цікавими у контексті розгляду питань зв'язку адміністративно-правових норм та адміністративно-правових відносин виглядають і міркування В. К. Колпакова, котрий зазначаючи, що, зазвичай, адміністративно-правова норма містить абстрактну конструкцію адміністративно-правових відносин, разом із тим, звертає увагу на те, що з моменту вступу такої норми в силу відносини між сторонами будуються у межах її приписів. Якщо до моменту прийняття норми (набрання нею чинності) адміністративно-правових зв'язків між ними не існувало, то вони формуються. Якщо ж такі зв'язки існували, то вони, по-перше, упорядковуються, як того вимагає норма, по-друге, *набувають характеру юридичних зв'язків (правових відносин)*¹. Оскільки йдеться про адміністративно-правові норми, то ці юридичні зв'язки будуть адміністративно-правовими відносинами².

Отже, в даному випадку виникнення адміністративно-правових відносин знов-таки пов'язується вже з самим прийняттям адміністративно-правових норм.

Разом із тим, варто підкреслити, що зазначене стосується лише адміністративно-правових регулятивних (управлінських) відносин. У зв'язку з цим необхідно заперечити тезу, сутність якої полягає у твердженні, що "з виданням нормативних адміністративно-охоронних актів встановлюється система охоронних правовідносин"³. Така позиція здається неточною, оскільки для виникнення охоронних адміністративно-правових відносин недостатньо лише наявності адміністративно-правової норми, але також необхідне вчинення правопорушення, котре, власне,

¹ Виділено мною. — О. Х.

² Колпаков В. К., Кузьменко О. В. Адміністративне право України: Підручник. — К.: Юрінком Інтер, 2003. — С. 66.

³ Коваль Л. В. Административно-деликтное отношение. — К.: Вища школа, 1979. — С. 80.

і породжує конкретні охоронні правовідносини. Що ж стосується загальних адміністративно-правових відносин, то вони тут виступають лише як відносини регулятивні (управлінські).

Отже, узагальнюючи викладене, можна зробити висновок, що в певних випадках для виникнення адміністративно-правових відносин може бути достатньою вже сама наявність адміністративно-правової норми, котра слугує підставою виникнення так званих загальних адміністративно-правових відносин (які є також відносинами регулятивними або ж управлінськими), у той час як для виникнення конкретних адміністративно-правових відносин одного лише припису адміністративно-правової норми може бути недостатньо, а необхідна наявність ще й обставин, указаних у цій нормі.

Але, ведучи мову про виникнення адміністративно-правових відносин у результаті дотримання положень норми адміністративного права, не можна не торкнутися питання про засади забезпечення відповідної поведінки учасників адміністративно-правових відносин.

Принагідно слід зазначити, що проблемі дотримання приписів правових норм, виконання юридичних обов'язків, попри практичне її значення, поки що приділено порівняно мало уваги, що частково, мабуть, пояснюється традиційними акцентами на дослідженні, в першу чергу, поняття, ознак та структури правовідносин, про що вже згадувалося вище.

Однак такий підхід здається невиправданим. Адміністративно-правові приписи, котрі не виконуються, втрачають сенс, а управлінські адміністративно-правові відносини залишаються науковою абстракцією, якщо їхні учасники не виконують покладених на них обов'язків.

При цьому слід взяти до уваги, що йдеться не про звичайне дотримання права у значенні "відповідність поведінки їх учасників правилам, установленим нормами адміністративного права". Саме тут проявляється ефект, відмічений свого часу Феліксом Сомло: " ... дотриманням (права) віддається належне тому, від кого походить право"¹, котрий крізь призму виконання норм у сфері державного управління відображає ставлення суб'єктів цих відносин до державної влади в цілому. Виконання приписів

¹ *Somlo Felix. Juristische Grundlehre. — S. 103.*

адміністративно-правових норм стосовно обов'язків суб'єктів відносин державного управління набуває принципово важливого характеру, оскільки "влада, яка володарює, але котрій не підкоряються, втрачає свій характер панівної влади... Вся державна влада ґрунтується на підкоренні підданих, вся її діяльність виступає як втілене підкорення... Це стосується будь-якої держави: ступенем підкорення та виконання обов'язків її громадянами (складовими частинами) вимірюються її сила та могутність"¹.

Отже, дотримання права є похідним від обов'язку підкорення громадян суверенній владі, однією із засад державного життя, рисою державної влади.

Тому публічний правопорядок забезпечується, а уявлення учасників управлінських правовідносин про обов'язковість виконання приписів норм права складається з ідеї про його соціальну цінність плюс розуміння наявності засобів державного примусу, що гарантують виконання закону².

В адміністративному праві примус і переконання, котрі розглядаються як різновиди методу державного управління, взаємно доповнюють одне одне, маючи ті ж самі цілі, а їх змістом є система заходів, в яких конкретизується державний управлінський вплив з метою забезпечення можливої або належної поведінки суб'єктів права³.

І переконання, і примус є методами активного впливу держави на свідомість, а через неї — на поведінку людини.

Проте якщо переконання здійснюється як психічний вплив, у процесі якого особа добровільно схиляється до думки суб'єкта правового впливу, свідомо привласнюючи цю думку як особисту цінність, із розумінням ставлячись до цієї думки, а також до такої поведінки, котра цій думці відповідає⁴, то примус передбачає заперечення волі підвладної особи через зовнішній

¹ *Jellinek G.* Allgemeine Staatslehre. — Berlin, 1905. — S. 412.

² *Кудрявцев В. Н.* Право и поведение. — М., 1997. — С. 131.

³ Административное право: Учебник / Под ред. Ю. М. Козлова, Л. Л. Попова. — М.: Юристъ, 1999. — С. 294; *Пугинский Б. И.* Правовые средства обеспечения эффективности производства. — М.: Юрид. лит., 1980. — С. 14.

⁴ *Орзих М. Ф.* Право и личность. Вопросы теории правового воздействия на личность социалистического общества. — К.—Одесса: Вища школа, 1978. — С. 116. Про значення переконання див., також: *Иоффе О. С., Шаргородский М. Д.* Вопросы теории права. — М., 1961. — С. 60.

вплив на її поведінку. Невиконання розпорядження владного (керуючого) суб'єкта зумовлює тиск останнього на моральну, майнову, організаційну, фізичну сферу підвладної особи з метою перетворення її волі таким чином, щоб забезпечити підпорядкування розпорядженням керуючого¹.

У літературі існують класифікації примусу за різними ознаками.

Наприклад, залежно від об'єкта впливу розрізняють психічний, матеріальний, фізичний та організаційний вплив.

Критерій "публічності" є підставою розрізнення публічно-правового (здійснюється на підставі припису актів законодавства) та приватного (здійснюється на підставі угоди учасників правовідносин) примусу.

Так званий юридичний критерій дозволяє розрізнити правовий та неправовий примус (насильство). А неправовий примус, у свою чергу, може бути підрозділеним на легальний (легітимний) та нелегальний (нелігитимний). Прикладом неправового легітимного примусу може бути та діяльність ВНК, ОДПУ, НКВС, КДБ, котра відбувалася на основі актів законодавства, які, разом із тим, не можна визнати правовими. Неправовий і нелігитимний примус може мати місце внаслідок зловживань посадових осіб, їхньої некомпетентності, халатності тощо².

У контексті проблеми забезпечення належного функціонування адміністративно-правових управлінських відносин центральною категорією є публічно-правовий примус, у якому найбільш чітко виявляється владно-організаційний характер публічних впливів.

Публічно-правовий примус застосовується компетентними державними органами чи посадовими особами на підставі норм адміністративного права. Тому його пов'язують із владою, що є неодмінним атрибутом держави, котра одна лише має всю повноту влади, застосовує всі її форми³,

¹ Бахрах Д. Н. Административная ответственность. — М., 1999. — С. 3; Бахрах Д. Н. Административное право России: Учебник для вузов. — М.: НОРМА-ИНФРА-М, 2000. — С. 440.

² Бахрах Д. Н. Административное право: Учебник для вузов. — М.: БЕК, 1997 — С. 197; Шевчук О. М. Державний примус як засіб правового забезпечення законності // Вісник Одеського інституту внутрішніх справ. — 2002. — № 3. — С. 142—147.

³ Кистяковский Б. А. Философия и социология права / Сост., примеч., указ. В. В. Сапова. — СПб.: РХГИ, 1998. — С. 241.

і зокрема, легітимний правовий примус до всього суспільства¹.

Публічно-правовий примус, у свою чергу, можна класифікувати за деякими критеріями.

Так, відповідно до підстав застосування публічно-правовий примус поділяють на такий, що застосовується внаслідок протиправної винної поведінки, і такий, що застосовується внаслідок протиправної, але безвинної поведінки (об'єктивно протиправної), а також унаслідок припущення можливості виникнення правопорушення. Залежно від видів правовідносин розрізняють примус у цивільно-правових відносинах, в адміністративно-правових відносинах тощо. З урахуванням мети застосування примусу, його поділяють на такий, що захищає публічний інтерес, і такий, що захищає інтереси приватної особи.

Крім цього, засоби примусу поділяють на юридичні санкції, тобто державно-примусові заходи, що є реакцією держави на протиправну поведінку конкретної особи, та державно-необхідні, профілактичні та превентивні засоби примусу².

Примус, виражений у санкціях, здійснюється в межах правоохоронних відносин і є реакцією держави на неправомірну поведінку учасників суспільних відносин, виступаючи завжди як державний примус до виконання вимог норми права³.

У випадку неналежного функціонування управлінських правовідносин (наприклад, невиконання обов'язку, порушення суб'єктивного права тощо) через протиправну поведінку якогось з їх учасників, виникають підстави до застосування санкцій як негативної реакції держави на факт такої поведінки. При цьому санкція виступає не лише як загроза примусу стосовно можливого порушника, але також є правилом поведінки відповідних державних органів, котрі реалізують цю санкцію у випадку правопорушення⁴.

¹ Комзюк А. Державно-владний аспект адміністративного примусу // Вісник Академії правових наук. — Х., 2000. — № 4. — С. 133.

² Базылев Б. Т. Социальное назначение государственного принуждения в обществе // Правоведение. — 1968. — № 5. — С.30.

³ Самощенко И. С., Фарушкин М. Х. Ответственность по советскому законодательству. — М.: Юрид. лит. 1971. — С. 54.

⁴ Лейст О. Э. Санкции и ответственность по советскому праву (теоретические проблемы). — М.: Изд-во МГУ, 1981. — С. 19.

Залежно від їх спрямованості юридичні санкції поділяються на правопоновлюючі (полягають у поновленні порушених прав, забезпеченні виконання обов'язку тощо), котрі мають абсолютно визначений характер, та штрафні (полягають у встановленні додаткових обтяжень для правопорушника), які мають відносно визначений характер, встановлюючи міру покарання або стягнення відповідно до обставин правопорушення¹. Цей поділ санкцій відповідає класифікації санкцій на засоби захисту та засоби відповідальності.

У деяких випадках засоби примусу можуть бути застосовані з метою вирішення державних завдань, що виникають під час дії екстремальних чинників — стихійні лиха, воєнний стан тощо. В інтересах забезпечення публічного правопорядку, охорони прав громадян можуть бути застосовані попереджувальні засоби примусу, спрямовані на відвернення можливої шкоди і пов'язані з правоохоронною діяльністю відповідних державних органів. Ця група засобів примусу, на відміну від санкцій, реалізується у межах регулятивних адміністративно-владних відносин.

З урахуванням міркувань, про які йшлося вище, в узагальненому вигляді засоби примусу трактують як вплив на особу, або на майно суб'єкта правових відносин, з метою досягти бажаної поведінки або певного результату².

Будучи різновидом загального поняття примусу, державний примус виступає як можливість держави зобов'язати суб'єкта проти його волі та бажання здійснювати певні дії під загрозою настання для нього певних негативних наслідків³.

Відтак державний примус, з одного боку, розглядається як невід'ємна складова частина здійснення державної влади, як її засіб (метод), а в кінцевому результаті — як основна ознака

¹ *Общая теория государства и права: Академический курс в 2-х томах / Под ред. проф. М. Н. Марченко. Теория права. — Т. 2. — М.: Зерцало, 1998. — С. 603.*

² *Шевчук О. М. Державний примус як вид публічно-правового впливу // Вісник Одеського інституту внутрішніх справ. — 2001. — № 4. — С. 146—151.*

³ *Теория права и государства: Учебник / Под ред. В. В. Лазарева. — Изд. 2-е, перераб. и доп. — М.: Право и закон, 2001. — С. 332; Проблемы общей теории права и государства: Учебник для вузов / Под общей ред. В. С. Нерсесянца. — М.: НОРМА-ИНФРА-М, 2001. — С. 490.*

держави в цілому. З іншого боку, цей примус — не самоціль, він є наслідком певної поведінки різних соціальних суб'єктів, поведінки, яка відхиляється від вимог правових норм, становить загрозу відносинам, що цими нормами регулюються і охороняються, та застосовуються з метою усунення такої поведінки¹.

Характерними ознаками державного примусу є те, що він:

1) здійснюється від імені держави її органами або іншими фігурантами. Тільки держава має право видавати юридичні норми та застосовувати встановлені нею санкції через спеціальний апарат примусу. Недержавні організації мають право на застосування лише до своїх членів на підставі статутів засобів примусу, котрі є, по суті, засобами морального примусу, найсуворішим з яких вважається виключення з членів організації²;

2) має правовий характер, оскільки застосовується у визначених законом формах, на законних підставах відповідними компетентними органами³;

3) здійснюється у зв'язку з неправомірною поведінкою учасників регулятивних (управлінських) правовідносин;

4) відображає конфлікт між державною волею, яка виражена у нормі права, та індивідуальною волею осіб, що її порушили. Якщо відсутні протиправні дії, то ті чи інші державні акції примусом не вважаються. Наприклад, державним примусом не можна вважати вилучення земельної ділянки для громадських потреб, оскільки, попри всю невідповідність наслідків, що ними спричинені, вони не є реакцією на неправомірну поведінку⁴;

5) являє собою зовнішній вплив на суб'єкта з метою примусити його виконувати правові приписи, не допустити нових

¹ Комзюк А. Державно-владний аспект адміністративного примусу // Вісник Академії правових наук України. — Х., 2000. — № 4. — С. 135.

² Бахрах Д. Н. Административная ответственность граждан в СССР: Учебное пособие. — Свердловск: Изд-во Урал. ун-та, 1989. — С. 14—15.

³ Теория государства и права: Учебник для вузов / Под ред. В. М. Корельского и В. Д. Перевалова. — Изд. 2-е, изм. и доп. — М.: НОРМА, 2001. — С. 450.

⁴ Бахрах Д. Н. Административная ответственность: Учебное пособие. — М., 1999. — С. 3—4; Бахрах Д. Н. Административная ответственность граждан в СССР: Учебное пособие. — Свердловск: Изд-во Урал. ун-та, 1989. — С. 13—14.

порушень тощо шляхом впливу на моральну, майнову, організаційну та фізичну сферу конкретного суб'єкта права;

б) здійснюється за посередництва юрисдикційних, правозастосовчих актів. Самі по собі юридичні норми передбачають лише можливість примусу. Реально владно-примусові властивості правового регулювання концентруються в актах застосування права¹.

З урахуванням наведених ознак державного примусу, його можна охарактеризувати як такий засіб забезпечення реалізації норми адміністративного права та виникнення на основі її дотримання адміністративно-правових відносин, за допомогою якого держава незалежно від волі та бажання зобов'язаних суб'єктів, вольовим шляхом, але в межах, визначених нормами права, впливає на свідомість і поведінку осіб із метою виконання ними обов'язків, попередження правопорушень, покарання та виправлення правопорушників, поновлення порушених прав тощо².

¹ *Алексеев С. С.* Механизм правового регулирования в социалистическом обществе. — М., 1966. — С. 158.

² *Шевчук О. М.* Засоби державного примусу у правовій системі України: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. — Харків, 2003. — С. 8—10.

4.1. Соціальне управління як середовище виникнення адміністративно-правових відносин

Виходячи з методологічного принципу даної розвідки, який полягає у визнанні доцільності аналізу поняття правовідносин на загальнотеоретичному, теоретико-адміністративному та конкретно-адміністративному рівнях, внаслідок чого “різнорівневі” характеристики цієї категорії співвідносяться між собою як загальне і окреме, абстрактне і конкретне, являючи у кінцевому підсумку системно-структурне утворення, що ґрунтується на засадах зняття подібних, злиття спільних та диференціації відмінних якостей окремих складових частин цієї структури (системи), тепер розглянемо властивості адміністративно-правових відносин на конкретно-адміністративному рівні.

Як зазначалося в попередньому розділі, адміністративно-правові відносини, передусім, виступають як регламентовані нормами права управлінські відносини. Тому характеристику адміністративно-правових відносин на цьому рівні, як відносин управлінських, уявляється доцільним почати із з'ясування того питання, що мається на увазі під управлінням взагалі, тобто під управлінням як таким.

Оскільки в юридичній літературі крім терміна “управління” нерідко застосовують термін “керування” (врядування), передусім, необхідно визначити їх співвідношення.

Достатньо традиційною є точка зору, згідно з якою “управління” є категорією більш вузькою ніж “керування”, оскільки останнє включає в себе низку форм державної діяльності: управління, планування, нормативне регулювання господарської діяльності, а також контроль за їх виконанням¹.

¹ Липтев В. В. Правовые формы и методы руководства промышленностью. — М., 1975. — С. 6; Годунов А. А. Введение в теорию управления. — М., 1967. — С. 74.

Проте більш правильним здається трактування керування та управління як понять однозначних, що по-різному іменуються на різних рівнях застосування, але включають однакові елементи: нормативне регулювання (установлення загальних правил поведінки), планування (установлення цілей врядування та засобів для досягнення зазначених цілей), оперативне регулювання — індивідуалізацію дій загальних правил, причому управління (керівництво) полягає у виданні правових актів різноманітного характеру і контролі за їх виконанням.

Отже, при такому підході керування та управління фактично ототожнюються. Цей висновок здається досить цікавим, але при цьому необхідно зробити уточнення. Хоча визначення фактичного змісту та співвідношення вказаних термінів не є метою цього дослідження, зазначимо, що термін “управління” здається більш широкою категорією, а “керування”, очевидно, має виступати як одна з форм управління. Таке трактування співвідношення керування та управління не збігається з тими, що згадувались вище, але з точки зору даного дослідження ці категорії можуть розглядатися як практично тотожні.

Переходячи до визначення поняття управління, насамперед, слід зазначити, що, як неодноразово підкреслювалося в літературі, кожній системі відповідає своя система управління¹, котра, у загальному вигляді, може бути охарактеризована як процес підвищення або збереження впорядкованості систем², як вищої форми свідомого регулювання процесів функціонування і розвитку системи³.

До числа поширених характеристик управління належить також трактування його як процесу, що забезпечує необхідне перетворення енергії, речовини та інформації, підтримку працездатності та безаварійності функціонування об'єкта шляхом збирання й обробки інформації про стан об'єкта й зовнішнього

¹ Глуценко Е. В., Захарова Е. В., Тихонравов Ю. В. Теория управления. — М.: Вестник, 1997. — С. 8; Государственное управление: основы теории и организации / Под ред. В. А. Козбаненко. — М.: Статут, 2000. — С. 9.

² Лебедев П. Н. Кибернетическая концепция управления и некоторые вопросы ее социологической интерпретации // Человек и общество. — Л., 1983. — Вып. 11. — С. 27.

³ Тихомиров Ю. А. Публичное право. — М.: БЕК, 1995. — С. 103.

середовища, прийняття рішення про вплив на об'єкт та його використання¹.

Внаслідок таких його властивостей управління відображає здатність систем до перебудови своїх елементів згідно зі змінами умов середовища, котра відбувається шляхом переробки інформації, що циркулює за принципом прямого і зворотного зв'язку між керуючою і керованою системою. Завдяки управлінню система не тільки підтримує свою цілісність, але й оптимізує своє функціонування².

Стосовно соціальної системи, управління розглядається як сфера людської діяльності, за допомогою котрої людина, ставлячи перед собою певну мету, впливає на технологічні, економічні та соціальні процеси³.

Разом із тим, соціальне управління розглядають також як вплив на суспільство і окремі його ланки з метою їх упорядкування, збереження якісної специфіки і розвитку⁴.

Звідси можна зробити висновок, що визначальним моментом у розумінні характеру та значення управління є врахування тієї обставини, що воно за своєю сутністю пов'язане з функціонуванням (зокрема, впорядкуванням) системних утворень або ж просто — "системи".

Відтак виникає необхідність установлення властивостей категорії "система" та з'ясування їх впливу на вимоги до соціального управління та порядку здійснення останнього.

У вітчизняній літературі система характеризувалася як стійка сукупність елементів будь-якого характеру (фізичних, хімічних, соціальних тощо), пов'язаних між собою й об'єднаних за принципом приналежності до певної сфери управління, регулювання, саморегулювання.

Елементи в системі більш чи менш тісно пов'язані, являють собою органічну єдність, і внаслідок цього обмінюються

¹ Чернявский А. Д., Денисенко С. А. Управление в условиях рыночных отношений. — К., 1992. — С. 3—5.

² Бокарев В. А. Объем и содержание понятия "управление" // Вопросы философии. — 1966. — № 11. — С. 45.

³ Сенченко В. И. Система основных категорий науки управления социалистическим производством. — К.: Наукова думка, 1986. — С. 7.

⁴ Слепенков И. М., Аверин Ю. П. Основы теории социального управления. — М.: Высшая школа, 1990. — С. 5.

інформацією у вертикальній площині (прямий і зворотний зв'язок) і по горизонталі (зв'язок координації). Цільові функції елементів об'єднані загальною метою системи. Будь-яка складна система складається з менш складних систем і в той же час входить у ще більш складну систему. При цьому інтегративні властивості системи не є простою сумою властивостей її елементів — вони якісно інші, а тому включення в організовану систему чи вилучення з неї хоча б одного суттєвого елемента спричиняє зміну зв'язків між іншими елементами і впливає на систему в цілому. При цьому мета управління досягається шляхом впливу на детермінанти системи і сполучається з перебудовою її організації та зміною функцій¹.

Відзначаючи ємкість і загалом достатню точність такої характеристики системи взагалі, варто, разом із тим, звернути увагу на ту обставину, що тут часом має місце поширення на систему взагалі деяких особливостей, властивих, як уявляється, лише соціальним системам. Наприклад, визначення мети управління можливе, на нашу думку, лише стосовно соціальної системи та її підсистем, оскільки для фізичних, хімічних та інших "природничих" систем така мета, якщо і може бути визначена, то не людиною, а Божим промыслом (Вищим розумом тощо). З цих міркувань теза про те, що мета управління досягається шляхом цілеспрямованого, тобто усвідомленого, впливу на детермінанти системи і логічно сполучається з перебудовою організації та зміною функцій цієї системи, видається хибною, оскільки ґрунтується на деякій "соціалізації" загального поняття системи.

Крім того, при наведеному вище підході значною мірою залишаються поза увагою деякі ієрархічні елементи (вища ланка) соціальної системи. Так, хоча вказується на зв'язок між відкритою системою (в нашому випадку це має бути соціальна система) та "середовищем", котре існує навколо, але проміжна (або ж перехідна) ланка між ними не згадується, а відтак загальна картина залишається не з'ясованою до кінця.

Для того, щоб уникнути зазначених недоліків, тут уявляється доцільним використати як методологічне підґрунтя концепцію соціальних систем, котру запропонував Толкот Парсонс і яка

¹ Бурлай Е. В., Мельниченко А. И. О науке социального управления и ее предмете // Проблемы правоведения. — 1979. — Вып. 39. — С. 34.

справила суттєвий вплив на формування засад теорії. Перевагами цієї концепції є те, що тут не лише визначається місце соціальних систем між рівнозначних елементів, але й характеризується вища ланка, котра впливає на сутність соціальної системи, а крім того, достатньо точно, на нашу думку, визначається сутність взаємодії соціальної системи та її елементів, взаємини цієї системи з людиною¹ тощо.

Отже, за Парсонсом, соціальні системи і підсистеми² є відносно відокремленими від інших систем і виступають складовими частинами більш загального поняття — системи дії, середовищем якої, у свою чергу, є дві системи реальності — фізичне середовище (охоплює не лише явища фізики та хімії, а й світ живих організмів, якщо тільки вони не інтегровані в систему дій) і система, котру іменують “вища реальність”, маючи на увазі систему поглядів, цінностей, понять, яка має визначити “проблему сенсу” (тобто “сміслових орієнтацій”) людської поведінки³.

До системи дії, крім соціальної підсистеми (котра, разом із тим, на рівні дослідження суспільства виступає як самостійна система — нижчого стосовно системи дії рівня⁴), входять

¹ Варто зазначити, що в галузі науки з ім'ям Т. Парсонса пов'язують поворот від теорії функціональних систем, що ґрунтується на моделях суспільного консенсусу. Див.: *Енциклопедія постмодернізму* / За ред. Ч. Е. Вінквіста та В. Е. Тейлора / Пер. з англ. В. Шовкун. Наук. редактор перекладу О. Шевченко. — К.: Видавництво Соломії Павличко “Основи”, 2003. — С. 23.

² Детальну характеристику систем та підсистем у трактуванні Т. Парсонса див., наприклад: *Parsons T. Social systems and subsystems; Interaction // International Encyclopedia of the Social Sciences.* — N.-Y.: Macmillan, 1968; *Parsons T. Societies: Evolutionary and comparative perspectives.* Englewood Cliffs (N. J.): Prentice-Hall, 1966. — Ch. 2.

³ *Вебер М. Социология религии // Вебер М. Избранное. Образ общества.* — М.: Юрист, 1994; *Gertz C. Religion as a cultural system / Anthropological approaches to the study of religion / Edition by M. Banton.* — N.-Y.: Praeger, 1966.

⁴ Варто звернути увагу на те, що соціальна система, у свою чергу, може бути диференційована або інтегрована за різними ознаками, внаслідок чого може йтися, наприклад, про “світосистему” в цілому, “капіталістичну світосистему” тощо. Див., наприклад: *Валлерстайн И. Анализ мировых систем и ситуация в современном мире / Пер. с англ. П. М. Кудюкина / Под общей ред. Б. Ю. Кагарлицкого.* — СПб.: Университетская книга, 2001. — С. 11—13. Проте, у контексті даного дослідження ця обставина може бути проігнорована.

також культурні підсистеми, особистісні підсистеми та поведінкові організми (варто зазначити, що при цьому всі перераховані підсистеми мають розглядатися як наукові абстракції, котрі з метою їх дослідження аналітично виокремлюються з реального потоку соціальних взаємозв'язків). Три останні підсистеми слугують середовищем соціальної підсистеми, забезпечуючи виконання нею її головної функції — інтегративної, котра тут переважає над усіма іншими і за своєю сутністю виступає як парадигма управління (або ж “соціального управління”) в так званому соціальному співтоваристві¹.

Отже, визначальним моментом у розумінні характеру та значення соціального управління має бути врахування тієї обставини, що суспільство за своєю сутністю є системним утворенням, котре характеризується такими основними особливостями: 1) наявністю значної кількості підсистем, елементів і т. п., котрі перебувають у динамічній взаємодії, що істотно утруднює аналіз управлінських процесів у цій сфері і робить доцільною “декомпозицію”, тобто поділ соціальної системи на певні підсистеми з метою окремого вивчення останніх; 2) взаємопроникністю елементів системи; 3) визначальним значенням чотирьох незалежних перемінних елементів структури соціальної системи: цінностей, норм, колективів та ролей, де цінності — це уявлення про бажаний тип соціальної системи, котрі регулюють процеси прийняття суб'єктами дії певних зобов'язань; **норми** — правила, що забезпечують інтегрування соціальної системи шляхом вказівки на конкретні способи орієнтації для дій у функціональних та ситуаційних умовах, специфічних для певних колективів та ролей; **колективи** — групова система, котра (на відміну від натовпу²) має визначений статус членства, що дозволяє чітко розмежувати членів і нечленів даного колективу, а крім того, характеризується диференціацією її членів за статусами і функціями; **роль** — структурний компонент, що, в першу чергу, виконує адаптивну

¹ *Парсонс Т.* Система современных обществ / Под ред. М.С. Ковалевой; Пер. с англ. Л. А. Седова и А. Д. Ковалева. — М.: Аспект Пресс, 1998. — С. 15—33.

² Характеристику “натовпу” (“маси” та “зграї”), як соціологічної категорії, див., наприклад: *Канетті Е.* Маса і влада / Пер. з нім. О. Логвиненка. — К.: Альтернативи, 2001. — С. 5—102.

функцію особистості індивіда до колективу і суспільства в цілому¹.

Цінності, котрі в кінцевому підсумку визначають цілі соціальних систем, формуються людиною, проходять через її свідомість, перш ніж втілитися в норми і стати стимуляторами діяльності. Тому в соціальних системах існує апарат вироблення і регулювання ціннісних орієнтацій, що втілюються в конкретні цілі систем і підсистем².

Разом із тим, слід підкреслити діалектичну єдність суб'єктивних і об'єктивних чинників, що зумовлюють потребу в соціальному управлінні.

Суб'єктивний чинник — це згадувані вище прагнення колективів і окремих особистостей втілити цінності в процесі функціонування соціальної системи.

Крім того, суспільству, яке за своїм характером є системним об'єктом, властива органічна тенденція впорядковувати своє існування. Така тенденція є об'єктивним процесом і в кінцевому підсумку не залежить від волі людей, хоча, звичайно, вони можуть впливати на вибір тієї чи іншої форми впорядкування суспільного життя: наприклад, на встановлення форми держави, політичного режиму, правових норм тощо.

Отже, упорядкування існування суспільства — це об'єктивна його потреба, але досягається ця мета за допомогою і в результаті взаємодії різноманітних об'єктивних та суб'єктивних факторів, впливу елементів системи один на одне. Внаслідок такого впливу і взаємодії вся система в цілому і кожен її елемент, зокрема, в певних умовах часу і простору існують найбільш оптимальним чином³, що дозволяє говорити про певне саморегулювання суспільства або, у кожному разі, про існування такої тенденції.

¹ Парсонс Т. Система современных обществ / Пер. с англ. Л. А. Седова и А. Д. Ковалева / Под ред. М. С. Ковалевой. — М.: Аспект Пресс, 1998. — С. 18—19.

² Рудашевский В. Д. Проблемы системного анализа процесса принятия государственных решений: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. — М., 1973. — С. 13.

³ Бурлай Е. В., Мельниченко А. И. О науке социального управления и ее предмете // Проблемы правоведения. — 1979. — Вып. 39. — С. 35.

Разом із тим, наявність певної тенденції суспільства до саморегуляції ще не дає достатніх підстав стверджувати, що закони функціонування та розвитку суспільства реалізуються автоматично.

Звідси слідує, що управління суспільством або соціальне управління є предметом свідомої діяльності людей, яка ґрунтується на існуючих об'єктивних законах і разом із тим враховує їхні бажання.

Сутність соціального управління відображається у таких рисах:

1) оскільки суспільство як складна система перебуває у постійному русі, воно не може не потребувати безперервного впорядкування. Відтак управління є способом існування соціальної системи;

2) зміст управління, який проявляється передусім в організаційній діяльності, залежить від сфери його дії, чим визначаються його суб'єкт, об'єкт та інші елементи;

3) соціальне управління є елементом системи суспільних відносин, функціональне призначення якого в кінцевому підсумку зводиться до впорядкування та розвитку цих відносин;

4) управління у сутністному сенсі зводиться до взаємодії суб'єктів і об'єктів, які є складно організованими системами зі своїми елементами¹.

Підґрунтям управлінських процесів у людському суспільстві (колективі) є:

1) здатність людини на підставі ціннісних оцінок визначати цілі, а відтак приймати рішення і визначати засоби, необхідні для реалізації цих цілей;

2) уміння організувати свою діяльність, упорядковувати її для досягнення поставленої мети шляхом прийняття рішень, забезпечення контролю за виконанням та вчинення інших дій, пов'язаних із самим процесом людського співіснування;

3) уміння передбачати результати (перспективи) діяльності та за необхідності вносити відповідні корективи у процес діяльності (систему дій) в цілому та в окремі його елементи.

¹ *Цветков В. В. Державне управління: сутність та ефективність // Академічна юридична думка / За заг. ред. Ю. С. Шемшученка. — К.: Ін Юре, 1998. — С. 427.*

Отже соціальне управління виступає як організована та інституціоналізована діяльність, що здійснюється спеціальною системою органів, котрі мають відповідний арсенал засобів цілеспрямованого впливу на життя суспільства. Завдяки йому воно розглядається як соціальна функція владно організаційної діяльності, яка забезпечує цілеспрямованість і узгодженість спільної праці й життя людей¹.

З урахуванням викладеного, соціальне управління можна визначити як планомірно організовану, свідому, систематичну взаємодію суб'єкта управління і об'єкта управління з метою його впорядкування, збереження якісної специфіки і визначеності. Цей вплив може здійснюватися як безпосередньо, так і через спеціально створені структури².

У такому контексті соціальне управління може бути визначене й інакше — як вплив на суспільство і окремі його ланки з метою їх упорядкування, збереження якісної специфіки, удосконалення та розвитку. Управління — це внутрішня властивість суспільства, що впливає з його системної природи, суспільного характеру праці, процесу спілкування людей у праці та житті; воно є результатом потреби обміну продуктами їхньої матеріальної і духовної діяльності в цьому суспільстві³.

Відтак у загальному вигляді соціальне управління за своєю сутністю виступає як свідомо, планомірно організована, систематична взаємодія суб'єкта управління і об'єкта управління з метою впорядкування соціальної системи (підсистеми), збереження якісної визначеності та розвитку останньої.

Оскільки кожна цілісна управлінська система складається з двох підсистем — керуючої (суб'єкта управління) і керованої (об'єкта управління)⁴, то з метою конкретизації поняття

¹ *Цветков В. В.* Адміністративна реформа — ефективність державного управління // Часопис Київського університету права. — К., 2002. — № 2. — С. 10.

² *Атаманчук Г. В.* Теория государственного управления. — М.: Юридическая литература, 1997. — С. 29—30.

³ *Слепенков И. М., Аверин Ю. П.* Основы теории социального управления. — М., 1990. — С. 5.

⁴ *Колпаков В. К.* Адміністративне право України: Підручник. — К.: Юрінком Інтер, 1999. — С. 8.

управління слід розглянути окремі його елементи: об'єкт, суб'єкт та зв'язки між ними.

Суб'єкт соціального управління — це організаційно оформлені спільноти людей, органи управління, які ними утворюються. Суб'єкт управління здійснює управлінські функції, спрямовуючи свій вплив на об'єкт. Хоча суб'єкт управління виступає як активний елемент стосовно об'єкта, однак можливість, зміст і межі його активності визначаються об'єктом, що лише відтворюється в суб'єкті¹.

Поняття суб'єкта управління тісно пов'язане з поняттями організаційної структури та організації.

У літературі з цього приводу існують розбіжності. Не зупиняючись тут детально на цьому питанні², варто зазначити лише, що, як уявляється, поняття організації пов'язане з наявністю колективу, котрий певним чином “організований” і “структурований”. Таким чином згадані категорії існують не самі по собі, а поняття “організаційна структура” доповнює характеристику організації, як правової форми колективу.

Об'єкт соціального управління з точки зору визначення елементів цього поняття — це окремі люди, колективи, соціальна підсистема та соціальна система в цілому.

При цьому, як іноді зазначається в літературі, управлінського впливу зазнають не самі люди, а відносини між ними³.

Як уявляється, така позиція потребує уточнення, оскільки в процесі управління керуючий суб'єкт прагне не просто сформувати чи трансформувати певним чином відносини людей, але й ставить собі метою досягнення певної моделі поведінки чи то окремих особистостей, чи то колективів. Іншими словами, об'єктом управління є також поведінка людей, колективів та інших соціальних груп, що визнається

¹ *Научное управление обществом (Опыт системного исследования)*. — М., 1973. — С. 158.

² Різні підходи див., наприклад: *Гурней Б.* Введение в науку управления. — М., 1969. — С. 161; *Слепенков И. М., Аверин Ю. П.* Основы теории социального управления. — М.: Высшая школа, 1990. — С. 10; *Мескон М. Х., Альберт М., Хедоури Ф.* Основы менеджмента / Пер. с англ. — М.: Дело, 1992. — С. 31.

³ *Слепенков И. М., Аверин Ю. П.* Основы теории социального управления. — М.: Высшая школа, 1990. — С. 10.

й тими авторами, які вважають об'єктом управління лише відносини людей.

Отже, більш точним, на нашу думку, слід вважати об'єктом управління як відносини між людьми (що стосується, передусім колективів), так і поведінку людини (що стосується окремої особистості).

Оскільки об'єктом у даному випадку виступають відносини людей та їхня поведінка, то йому властива активність, здатність до самостійного руху, котра пояснюється тією обставиною, що соціальна система належить до системи дій. Зазначена активність може реалізуватися в різноманітних формах, включаючи перетворення середовища відповідно до прагнень суспільства (орієнтація соціуму на певний результат своєї поведінки) і перетворення соціальної системи відповідно до певних умов середовища (адаптивність поведінкового організму, про яку йшлося вище).

Управлінська система функціонує завдяки тому, що суб'єкт управління впливає на його об'єкт. Внаслідок цього об'єкт певною мірою змінюється, набуває нових якостей та організаційних особливостей. Головною визначальною ознакою таких змін є те, що вони відповідають потребам, інтересам та бажанням суб'єкта управління. Суб'єкт прагне до змін в об'єкті, які відповідають його цілям і завданням, бажанням та інтересам.

Але й об'єкт, у свою чергу, певним чином впливає на суб'єкт управління завдяки зворотному зв'язку між ними, котрий є ще одним компонентом управлінської системи.

Отже, суб'єкт і об'єкт управління, вступаючи поміж собою у взаємодію, утворюють систему соціального управління для вирішення різноманітних управлінських завдань.

Управління — це коригування поведінки окремих людей і колективів, визначення напрямків їх функціонування та розвитку, цілеспрямоване впорядкування відносин між людьми, колективами та всередині колективів.

Мета соціального управління полягає у приведенні поведінки окремих людей та колективів у відповідність з об'єктивними закономірностями розвитку системи дії та супідрядних із нею систем.

Засобами соціального управління є:

— надання права робити щось;

- покладення обов'язку вчиняти певні дії;
- заборона вчиняти певні дії;
- застосування засобів соціального примусу та інших заходів впливу до порушників встановлених правил.

Ці основні способи соціального управління доповнюються допоміжними: рекомендаціями, як те чи інше робити чи не робити; заохоченням, тобто мірами морального і матеріального стимулювання за виконання чи невиконання якихось дій.

Реально основні і додаткові способи існують у складному взаємопереплетенні і взаємодії. У цілому, соціальне управління — це складне суспільне явище, що має багато різних аспектів: соціологічний, економічний, психологічний, правовий та ін¹.

Практично соціальне управління здійснюється шляхом прийняття управлінських рішень стосовно конкретного випадку і стосовно конкретного кола осіб чи окремих суб'єктів суспільних відносин.

З точки зору функціональної характеристики соціальне управління можна визначити як дії, діяльність, поведінку окремої людини (особистості) та соціальних груп (колективів) у широкому розумінні. Тому можна сказати також, що об'єкт соціального управління — це соціальні процеси та явища, пов'язані з рухом і розвитком соціальних груп, колективів, становленням особистості і забезпеченням ціннісних прагнень останніх.

Окремі компоненти суб'єкта та об'єкта управління взаємодіють стосовно організації всіх сторін соціальної життєдіяльності, утворюючи таким чином своєрідну “систему” соціального управління (упорядкування життєдіяльності соціальної системи)².

Що стосується змісту управління, то його часом характеризують як взаємопов'язані та внутрішні, істотні для якісної характеристики певного явища його властивості й ознаки, котрі поєднують такі елементи: цілі та завдання управління; вольові, державно-владні засади державного управління;

¹ *Государственное управление: основы теории и организации* / Под ред. В. А. Козбаненко. — М.: Статут, 2000. — С. 9.

² *Слепенков И. М., Аверин Ю. П. Основы теории социального управления.* — М.: Высшая школа, 1990. — С. 10–11.

комплекс управлінських функцій; методи, тобто способи впливу на поведінку, діяльність тих, ким управляють¹.

Такий підхід до визначення змісту управління загалом не заперечувався фахівцями в цій галузі. Разом із тим, слушно зазначалося, що, навіть у цьому, розширеному порівняно з традиційним, змісті управління не дано вичерпного переліку всіх властивостей, відносин та зв'язків, які можуть охоплюватися даним поняттям. Наприклад, при формуванні змісту державного управління необхідно врахувати й такі складові, як людський субстрат (фактор) державного управління, його матеріальна основа, а можливо, й деякі інші².

Не заперечуючи певні переваги підходу, при якому зміст установлюється шляхом переліку його елементів, разом із тим, варто зазначити, що він має й недоліки, які полягають у тому, що визначити межі переліку елементів практично неможливо. Зате розширення його, у свою чергу, може потягти за собою певне "розмивання" самого поняття змісту управління.

Тому більш виправданим із практичної точки зору здається підхід, при якому це поняття трактується максимально конкретно.

В цьому відношенні конструктивною виглядає позиція Д. М. Бахраха, котрий ще на початку 90-х рр. ХХ ст. підкреслював, що для висвітлення змісту управління треба охарактеризувати його функціональну природу, тобто дати характеристику функцій управління, під якими маються на увазі узагальнені, типові взаємодії між суб'єктами та об'єктами соціального управління, стійкі, відносно самостійні види управлінської діяльності взагалі³.

До загальних управлінських функцій можуть бути віднесені прогнозування, планування, нормативне регулювання, методичне керівництво, робота з кадрами, облік, контроль тощо.

¹ Лазарев Б. М. Государственное управление на этапе перестройки. — М., 1988. — С. 141. 148—150, 166.

² Копейчиков В. В., Сиренко В. Ф., Калужный Р. А., Суцук З. И. Рецензия на книгу Б. М. Лазарева. Государственное управление на этапе перестройки. — М., 1988. — 318 с. // Сов. государство и право. — 1989. — № 6. — С. 143—144.

³ Бахрах Д. Н. Административное право Российской Федерации (России): Курс лекций. — Вып. 1. — Екатеринбург, 1993. — С. 62—63.

Тому можна сказати, що управляти — це означає прогнозувати, планувати, контролювати і т. п. Кожен суб'єкт управління здійснює декілька або хоча б одну функцію у процесі своєї діяльності.

Характеристика змісту управління через його функції дозволяє, на наш погляд, виокремити його найважливіші риси, які власне і характеризують зміст управління.

Що стосується мети та завдань управління, то вони, думається, є за межами змісту і стосуються всього поняття управління в цілому (так само як і державно-владні засади характеризують державне управління в цілому, а не лише його зміст).

Викликає також сумнів доцільність включення до змісту управління методів, якими воно здійснюється. Як зазначалося вище, методи характеризують тип впливу на об'єкти, якими управляють, а тому, очевидно, точніше їх вважати елементом механізму управління, а не елементом його змісту.

Керуючись викладеними міркуваннями, далі й будемо розглядати функції як елементи змісту управління.

Слід зазначити, що поняття власне “функції” як узагальненої юридичної категорії у правничій літературі не сформульоване.

Наприклад, що стосується праць із теорії держави та права, то там ідеться не про узагальнену категорію “функції” в праві, а про “функції теорії держави і права”, “функції права”, “функції держави” тощо¹.

У свою чергу, в літературі з адміністративного права йдеться про “функції виконавчої влади”, “функції державного управління як управлінського права” та “функції державного управління як основні напрямки діяльності органів виконавчої влади”, “функції адміністративного права” тощо².

У спеціальних працях із питань управління та державного управління такого загального визначення функцій також немає. Навіть ті автори, які зазначають, що поняття “функції” може мати універсальне значення, практично відразу після

¹ Скакун О. Ф. Теория государства и права: Учебник. — Харьков: Консум; Университет внутр. дел, 2000. — С. 12, 51, 245.

² Стариков Ю. Н. Курс общего административного права: История. Наука. Предмет. Нормы. Субъекты. — В 3-х т. — М.: НОРМА, 2002. — Т. 1. — С. 99, 169—173, 390.

такої констатації у більшості випадків переходять відразу до характеристики функцій державного управління¹.

Залишаючи поки що розгляд функцій державного управління на майбутнє, зазначимо тут, що стосовно соціального управління його функції в загальному вигляді характеризують, насамперед, ту багатозначну роль, котру воно виконує відносно потреби суспільної системи, соціальних груп (колективів), окремих осіб. Зазначені функції соціального управління виконуються на рівні суспільства в цілому і конкретизуються на рівнях соціальних підсистем, які визначаються за територіальними (регіони), виробничою (окремі сфери діяльності людини) тощо ознаками².

Спираючись на таке визначення, можна також охарактеризувати функції управління як певне коло діяльності, призначення органів управління.

Перелік функцій управління визначають по-різному.

Мабуть, найкоротший із них запропонував відомий американський фахівець у галузі управління Гамільтон Черч, який писав, що незалежно від мети управління, сфери, де воно відбувається, тощо, робота ця все одно може бути зведена до двох процесів (виконання двох функцій) — аналізу і синтезу. Ефективність діяльності, якою ми керуємо, залежить від глибини аналізу та безпомилковості синтезу, тобто прийняття рішення на підставі відомої інформації та її аналізу.

Щоправда, далі Г.Черч все ж таки збільшував перелік функцій, вказуючи, що загальна мета досягається шляхом синтезу п'яти органічних функцій, котрі стосуються будь-якої сфери: проектування, облаштування, розпорядження, обліку та оперування³.

Більш ґрунтовний перелік функцій управління називав Анрі Файоль, зазначаючи, що загалом управління підприємствами виконує шість функцій:

1) операції технічні (виробництво, виготовлення, переробка);

¹ Шамхалов Ф. Теория государственного управления. — М.: Экономика, 2002. — С. 256.

² Слепенков И. М., Аверин Ю. П. Основы теории социального управления. — М.: Высшая школа, 1990. — С. 34.

³ Черч Г. Основы управления производством // У кн.: Наука управлять: з історії менеджменту. — К.: Либідь, 1993. — С. 106.

- 2) операції комерційні (купівля, продаж, обмін);
- 3) операції фінансові (залучення грошових коштів та управління ними);
- 4) операції по охороні (охорона майна та осіб);
- 5) операції облікові (інвентар, баланс, витрати, статистика);
- 6) операції адміністративні (передбачення, організація, розпорядження, узгодження і контроль).

При цьому підкреслювалось, що “управляти — це означає забезпечувати правильне використання вказаних шести основних функцій”¹.

Цікаво звернути увагу на те, що операції адміністративні тут розглядаються лише як одна з шести функцій, котрими управління має забезпечувати правильний рух виробництва. Але при цьому воно займає таке помітне місце серед обов'язків, покладених на керівника, що може створитися враження, ніби роль управління виключно адміністративна.

Оскільки в практиці радянської держави тривалий час практично ототожнювалися поняття “управління” взагалі та “державне управління”, то досить часто функція адміністрування розглядалась як основна (про небезпеку чого попереджав свого часу і А. Файоль).

Виходячи з цього, визначалися й “управлінські” функції в літературі, хоча фактично йшлося про функції тієї частини управління, котру А. Файоль називав “адмініструванням”.

Враховуючи цю обставину, надалі здається достатньо коректною екстраполяція також і точок зору щодо функцій державного управління, висловлених у радянській і пострадянській адміністративістиці та науці управління, на положення стосовно функцій управління взагалі.

Приступаючи до розгляду цього питання під таким кутом зору, передусім, варто зазначити, що в літературі йшлося про різну кількість та перелік функцій управління.

Так, Д. М. Бахрах до числа загальних управлінських функцій зараховує: прогнозування, планування, нормативне регулювання, методичне керівництво, роботу з кадрами, облік, контроль та ін., об'єднуючи їх за змістом на три групи.

¹ Файоль А. Вчення про управління // В кн.: Наука управляти: з історії менеджменту. — К.: Либідь, 1993. — С. 140.

I. Функції орієнтування системи. До них належать: прогнозування, планування, нормативне регулювання, методичне керівництво.

II. Функції забезпечення системи включають: кадрову функцію, функції матеріально-технічного забезпечення, фінансування, інформаційного забезпечення, а також функцію організаційно-структурного забезпечення (ця функція стосується створення організацій, їх структурних підрозділів, розподіл повноважень тощо).

III. Функції оперативного управління системою: функції безпосереднього регулювання діяльності, обліку, контролю та оцінки (всієї праці, окремих працівників, виконання конкретних завдань тощо)¹.

Б. М. Лазарев, також ведучи мову про комплекс управлінських функцій, пропонує визначити функцію управління як особливий вид управлінської діяльності, котрий має специфічне “технологічне” призначення² і називає такі управлінські функції, як: прогнозування, планування, формування (організація) системи державного управління, регулювання, керівництво, координація (при цьому можлива як вертикальна, тобто субординаційна координація, так і самокоординація), а також облік і контроль, котрий, як відмічає автор, може розглядатися стосовно до окремого рішення, а також як стадія управлінського циклу³.

У працях останніх років називають подібний, але дещо уточнений перелік загальних функцій управління, включаючи до них: організацію, планування, регулювання, кадрове забезпечення, контроль⁴.

Іноді перелік функцій (державного) управління виглядає інакше, охоплюючи більшу кількість напрямків діяльності:

¹ Бахрах Д. Н. Административное право Российской Федерации (России): Курс лекций. — Вып. 1. — Екатеринбург, 1993. — С. 64. Ця позиція була підтверджена і пізніше. Див.: Бахрах Д. Н. Административное право России: Учебник для вузов. — М.: НОРМА-ИНФРА-М, 2000. — С. 166—168.

² Про це детальніше див.: Козлов Ю. М., Фролов Е. С. Научная организация управления и право. — М., 1986. — С. 129—144.

³ Лазарев Б. М. Государственное управление на этапе перестройки. — М., 1988. — С. 150—165.

⁴ Атаманчук Г. В. Теория государственного управления: Курс лекций. — М.: Юрид. лит., 1997. — С. 124.

1) інформаційне забезпечення, 2) прогнозування та моделювання, 3) планування, 4) організацію, 5) розпорядництво, тобто оперативне регулювання управлінських відносин, 6) керівництво, 7) координацію, 8) контроль, 9) регулювання¹. Часом до такого переліку додають ще й функцію мотивації².

Досить цікава позиція була висловлена щодо етапів управління та впливу їх на перелік функцій управління.

Так розрізнять управління попереднє, оперативне і заключне, кожне з яких має свої функції.

Попереднє управління виконує такі функції: цілеспрямування, прогнозування, планування.

До оперативного управління належать функції організації, координації, розпорядження, мотивації.

Заключне управління поєднує в собі функції обліку, контролю та аналізу³.

Існують також інші підходи до класифікацій та визначення кількості й значення функцій управління⁴, однак зупинятися на них детальніше тут уявляється недоцільним. Зазначимо лише, що оскільки, як правило, ішлося про функції державного управління, котре є підсистемою соціального управління за суб'єктом, то щодо загальної категорії управління не всі вони є правдивими. Наприклад, формування (організація) системи державного управління є суто специфічним видом діяльності держави в цій сфері, так само як і деякі інші функції⁵.

Тому важливою в даному випадку є лише загальна тенденція, що склалася у цій галузі, яка може являти інтерес при характеристиці соціального управління як такого.

¹ *Старилов Ю. Н.* Курс общего административного права: История. Наука. Предмет. Нормы. Субъекты. — В 3-х т. — М.: НОРМА, 2002. — Т. 1. — С. 175—181. Порівн.: *Бельский К. С.* Феноменология административного права. — Смоленск, 1995. — С. 57—61.

² *Государственное управление: основы теории и организации: Учебник / Под ред. В. А. Козбаненко.* — М.: Статут, 2000. — С. 411.

³ *Чернявский А. Д., Денисенко С. А.* Управление в условиях рыночных отношений. — К.: Будівельник, 1992. — С. 5.

⁴ *Ру Д., Сулье Д.* Управление / Пер. з фр. — К.: Основи, 1995. — С. 25—27; *Бачило И. Л.* Функции управления. Содержание и правовое управление // Сов. государство и право. — № 12. — С. 33—35.

⁵ *Ушаков А. А.* Некоторые вопросы перестройки работы с кадрами государственного управления // Сов. государство и право. — 1988. — № 4. — С. 20—28.

При визначенні переліку функцій соціального управління маємо виходити з того, що він має бути не надто великим, оскільки тоді зміст управління стає надто деталізованим, а відтак — розмитим. Тому, визначаючи основні функції, слід взяти до уваги, що можлива деталізація кожної з них у подальшому залежно від того, яким є об'єкт управління та інших конкретних обставин.

З урахуванням сказаного, поміж основних функцій соціального управління необхідно назвати такі:

1) передбачення (прогнозування) — містить вивчення перспективи і визначення програми дій;

2) організація — створення “організму” керованого об'єкта (як зазначав А. Файоль — “побудова подвійного організму: матеріального і соціального”);

3) розпорядження — приведення в дію тих чи інших елементів керованого об'єкта, колективу, окремих індивідів тощо;

4) координація — об'єднання та узгодження дій і зусиль учасників відносин, що є об'єктом управління;

5) контроль — полягає у спостереганні за виконанням установлених порядку і правил, розпоряджень суб'єктів управління, а у випадку недодержання вказаних положень — у застосуванні відповідних засобів впливу: примусу, засобів відповідальності тощо¹.

Як уявляється, наведеним переліком можна обмежитись, оскільки низка інших функцій, згадуваних раніше, або поглинається наведеними функціями, або не відповідає розумінню соціального управління як системи, котра охоплює все суспільство, усі його сфери.

Сукупність завдань соціального управління вирішується шляхом узгодження інтересів загальносоціальних (державних), колективних та приватних. У випадках неефективності соціального управління суперечності між цими інтересами можуть поглиблюватись у зв'язку, наприклад, зі зміною характеру політичних, культурних та економічних відносин, зміни умов господарювання, побутового життя тощо².

¹ Харитонова О. І. Організаційно-правові питання управління економікою і роль товарних бірж в умовах формування ринкових відносин: Дис. ... канд. юрид. наук. — Одеса, 1995. — С. 23—32.

² Краткий словарь по социологии / Под ред. Д. М. Гвишиани. — М., 1989. — С. 421.

Для повного або часткового зняття таких суперечностей у цьому випадку може бути доцільним перехід на рівень підсистем соціального управління, котрі можуть бути диференційовані за різними ознаками.

Скажімо, тут може йтися про підсистему, що визначається за об'єктом (предметом) управління. За цією ознакою в соціальній системі розрізняють, зазвичай, три підсистеми (економічну, соціально-культурну, адміністративно-політичну¹), іноді — чотири підсистеми (економічну, соціальну, духовну і сімейно-побутову)².

Вважаємо, що виокремлення духовної та сімейно-побутової підсистем є недоцільним, оскільки вони охоплюються більш широким поняттям — соціально-культурною підсистемою, і окреме розрізнення тут видів останньої може призвести до порушення методологічного принципу єдиності критеріїв класифікації.

Отже, при виокремленні підсистем за об'єктом управління маємо справу із системою управління суспільними процесами взагалі, а також із підсистемами соціального управління — його різновидами — управління економічною сферою, соціально-культурною сферою, адміністративно-політичною сферою.

У випадках, коли підсистема визначається за суб'єктом, то соціальне управління може розглядатися як управління публічне, що включає в себе як державне, так і недержавне управління (місцеве самоврядування, громадське управління, комерційне управління тощо)³.

Наприклад, якщо це державні органи, уповноважені здійснювати управлінські функції, то в цьому випадку йдеться про підсистему державного управління.

Якщо ж суб'єктом управління у підприємницькій (комерційній) сфері є приватна особа, то йдеться про такий вид управлінської

¹ *Адміністративне право України: Підручник / За заг. ред. С. В. Ківалова. — Одеса: Юридична література, 2003. — С. 163, 323.*

² *Афанасьев В. Г. Управление обществом как социологическая проблема / В кн.: Научное управление обществом. — М., 1968. — Вып. 2. — С. 184.*

³ *Адміністративне право України: Підручник / За заг. ред. С. В. Ківалова. — Одеса: Юридична література, 2003. — С. 161.*

діяльності, як менеджмент на рівні управління бізнесом, підприємством, корпоративного управління тощо¹.

При цьому, хоча поняття “менеджмент” (“ділове адміністрування”²) у значенні “управління бізнесом”, “управління комерційними організаціями” може застосовуватися до будь-якого типу організацій, однак, коли йдеться про державні органи різних рівнів, то вважається більш коректним використання терміна “державне управління” або “державна управлінська діяльність”³.

Варто зазначити, що при цьому “бізнесмен” і “менеджер” розглядаються як різні поняття. Бізнесмен — це власник капіталу, котрий дає прибуток, менеджер — це особа, яка посідає постійно певну посаду та здійснює керівництво колективом, або окремими людьми⁴ і призначена забезпечити виконання загальних функцій управління⁵.

Принагідно слід зазначити, що розвиток теорії менеджменту як підсистеми соціального управління вплинув на формування підходів до визначення сутності управління взагалі, котрі набули популярності як на Заході, так і на пострадянському просторі: процесного, системного та ситуаційного.

Процесний підхід розглядає управління як процес безперервного виконання взаємопов'язаних управлінських функцій.

Системний підхід є важливим елементом загальнометодологічних основ дослідження на теренах управління. При цьому головним призначенням системного підходу є не просто аналіз певних систем, а системний розгляд деяких сукупностей елементів і зв'язків між ними⁶.

Ситуаційний підхід, натомість, концентрує увагу на тій обставині, що виправданість управлінських методів визначається ситуацією: оскільки існує велика кількість факторів як у самій

¹ *Обер-Кріе Дж.* Управление предприятием. Классика менеджмента / Пер. с фр. — М.: Сирин, 1997. — 256 с.; *Корпоративное управление* / Пер. с англ. — М.: Джон Уайли энд Санз, 1996. — 240 с.

² *Мескон М. Х., Альберт М., Хедоури Ф.* Основы менеджмента / Пер. с англ. — М.: Дело, 1992. — С. 6.

³ *Райт Г.* Державне управління / Пер. з англ. В. Івашка, О. Коваленка, С. Соколик. — К.: Основи, 1994. — С. 17—18.

⁴ *Мескон М. Х., Альберт М., Хедоури Ф.* Вказ. твір. — С. 6.

⁵ *Щекин Г. В.* Теория социального управления. — К., 1996. — С. 212.

⁶ *Державне управління: теорія і практика* / За заг. ред. В. Б. Авер'янова. — К.: Юрінком Інтер, 1998. — С. 13.

організації, так і в оточуючому середовищі, то не може існувати єдиного універсального способу управління організацією.

Втім, незалежно від обраного підходу, у контексті даного дослідження з точки зору встановлення зв'язку сфери управління з адміністративно-правовими відносинами найбільший інтерес являють відносини державного управління як такі, що пов'язані з можливістю державного примусу, котрий є неодмінною ознакою права взагалі і адміністративного права особливо.

Грунтуючись на таких засадах, можемо розглянути поняття та сутність державного управління і відносин, що при цьому виникають.

4.2. Державне управління та адміністративно-правові відносини

У найпростішому вигляді державне управління може бути визначене як виконавчо-розпорядча діяльність органів державного управління, котра проявляється в безпосередньому, оперативному та повсякденному керівництві господарською, соціально-культурною та політико-адміністративною сферами життя суспільства і держави¹.

Разом із тим, очевидно, з урахуванням можливості широкого трактування державного управління як усієї позазаконодавчої та позасудової діяльності держави², поширення в літературі набуло визначення державного управління як самостійного виду державної діяльності, що має підзаконний, виконавчо-розпорядчий характер органів (посадових осіб) щодо практичної реалізації функцій та завдань держави в процесі регулювання економічною, соціально-культурною та адміністративно-політичною сферами³.

У деяких випадках додатковий наголос робиться на тих чи інших особливостях державного управління, надто з метою

¹ Харитонова О. І. Організаційно-правові питання управління економікою і роль товарних бірж в умовах формування ринкових відносин: Дис. ... канд. юрид. наук. — Одеса, 1995. — С. 23—32.

² Державне управління в Україні: Навч. посіб. / За заг. ред. В. Б. Авер'янова. — К., 1999. — С. 10.

³ Адміністративне право України. Підручник / За заг. ред. С. В. Ківалова. — Одеса: Юридична література, 2003. — С. 162—163.

максимально чіткого виокремлення останнього із загального поняття соціального управління.

Наприклад, В. В. Цветков слушно наголошує на тому, що коли в цілому управління в суспільстві являє собою загально-соціальну функцію, що реалізується через владно-організуючу діяльність із метою забезпечення узгодженості спільної праці та побуту людей для досягнення суспільно значущих завдань, то державне управління належить до функцій держави, яка вносить у цю діяльність притаманні їй ознаки державного устрою та форми управління, розподілу державної влади, правотворчості, правозастосування і правоохорони, верховенство закону та державного примусу щодо його забезпечення тощо¹.

Разом із тим, Є. В. Додін підкреслює, що державне управління є однією з форм діяльності держави і як така виступає як відносно самостійна організаційно-владна, розпорядча діяльність органів виконавчої влади та її уповноважених в особі адміністрації державних підприємств та установ, які здійснюють свої повноваження у встановлених Конституцією межах і відповідно до законів України щодо практичної організації завдань та функцій держави².

При цьому органи державного управління не лише виконують те, що прямо передбачено законом, але й самі в межах закону мають право здійснювати розпорядчу діяльність, тобто приймати нормативні акти, акти управління, що деталізують загальні норми відповідно до конкретних умов їх застосування. Крім того, органи державного управління мають право регулювати в певних межах, установлених законом, деякі відносини, не врегульовані чинним законодавством³.

¹ *Державне управління: теорія і практика* / За заг. ред. В. Б. Авер'янова. — К.: Юрінком Інтер, 1998. — С. 36.

² *Адміністративне право України: Підручник* / За заг. ред. С. В. Ківалова. — Одеса: Юридична література, 2003. — С. 34.

³ Характеристику державного управління як системи (підсистеми) див., наприклад: *Атаманчук Г. В.* Типичное и уникальное в организации государственного управления (Теоретические вопросы) // Сов. государство и право. — 1985. — № 12. — С. 30—37; *Герасимов А. П.* Противоречие и закономерности государственного управления // Сов. государство и право. — 1986. — № 4. — С. 27—35; *Бачило И. Л.* О концепции совершенствования системы государственного управления // Сов. государство и право. — 1987. — № 6. — С. 20—28.

У кожному разі всі правознавці визнають і підкреслюють ту обставину, що державне управління серед усіх видів управління посідає особливе місце, зумовлене властивостями, притаманними лише йому, поміж яких називають такі характерні риси, як владність впливу, поширення на все населення, системність тощо¹.

Незважаючи на існування деяких розбіжностей у визначенні держави, трактуванні її сутності та різноманітності її проявів, практично всіма науковцями визнається така особлива, обов'язкова ознака держави, як владна сила. Як підкреслював М. Вебер, "державна ... є відношенням володарювання людей над людьми, що спирається на легітимне (тобто, таке, що вважається легітимним) насильство як засіб"².

Власне, держава, в першу чергу, тим і відрізняється від громадських структур, що має у своєму арсеналі не просто "владу"³, а "публічну" (або ж державну) владу.

У найпростішому вигляді державну владу можна визначити як втілену в механізмі держави волю і організовану силу народу, котра поширюється на всю територію і населення держави за допомогою законів та владних відносин⁴.

Разом із тим, можливі визначення державної (публічної) влади, котрі містять вказівку на більшу кількість ознак, властивостей і зв'язків. Наприклад, публічна (державна) влада може бути визначена як така система взаємин, в межах якої люди в силу різних чинників — матеріальних, соціальних, інтелектуальних тощо добровільно (свідомо) або внаслідок примусу визнають верховенство волі інших, а також обов'язковість нормативних

¹ Тихомиров Ю. А. Теория компетенции. — М.: Издanie г-на Тихомирова М. Ю., 2001. — С. 74.

² Вебер М. Политика как призвание и профессия // В кн.: Вебер М. Избранные произведения / Сост. общ. ред. и послесловие Ю. Н. Давыдова; Предисл. П. П. Гайдаенко; Пер. с нем. — М.: Прогресс, 1990. — 808 с. — С. 646.

³ Визначення загального поняття "влада" див., наприклад: Парсонс Т. Система современных обществ / Пер. с англ. Л. А. Седова и А. Д. Ковалева; Под ред. М. С. Ковалевой. — М.: Аспект Пресс, 1998. — С. 31.

⁴ Оборотов Ю. Н. Основы современного государства: Учебный курс. — Одесса, 1995. — С. 9.

приписів, і згідно з їх вимогами визначають свою поведінку, здійснюючи ті чи інші дії або утримуючись від них¹.

Однак хоча теза про те, що в державному управлінні управлінський вплив держави спирається на державну владу і забезпечується нею, є практично загально визнаною, у вітчизняній (так само, як і в зарубіжній) літературі ще не сформована єдина дефініція поняття державного управління.

У найбільш загальному вигляді державне управління тривалий час визначалось як виконавчо-розпорядча діяльність органів державної виконавчої влади, котра виявляється у безпосередньому, повсякденному і оперативному впливові на різноманітні суспільні відносини у країні².

Існують й інші визначення даної категорії.

Зокрема, іноді воно трактується як діяльність усіх державних органів з урегулювання суспільних відносин, організацію всіх сторін життя суспільства³. При цьому сутність державного управління полягає в тому, що держава організує соціальні взаємозв'язки таким чином, щоб дії учасників сприяли реалізації тих цілей, що визнані суспільством⁴.

Іншими науковцями державне управління визначається як специфічна діяльність держави, що дістає вияв у функціонуванні її органів, які безперервно, планомірно, владно і в рамках правових установлень впливають на суспільну систему з метою її вдосконалення відповідно до державних інтересів⁵.

¹ Детальніше про владу та її ознаки див., наприклад: *Халипов В. Ф.* Наука о власти. Кратология: Учебное пособие. — М.: ОСь-89, 2002. — С. 7—8, 11—15; *Щекин Г. В.* Теория социального управления: Монография. — К.: МАУП, 1996. — С. 11—14; *Чиркин В. Е.* Государственное управление. Элементарный курс. — М.: Юристъ, 2001. — С. 38—45; *Солов'евич І.* Сутність державної влади в Україні (конституційно-правовий аспект) // *Право України.* — 1997. — № 11. — С. 15—17; *Кистяковский Б. А.* Сущность государственной власти (Юридична академічна думка) / За заг. ред. Ю. С. Шемшученка. — К.: Ін Юре, 1998. — С. 11—132.

² *Советское административное право: Учебник* / Под ред. П. Т. Василенко. — М.: Юрид. лит., 1990. — С. 14.

³ *Административное право: Учебник* / Под ред. Ю. М. Козлова, Л. Л. Попова. — М.: Юристъ, 1999. — С. 483.

⁴ *Курашвили Б. И.* Принципы советского государственного управления // *Сов. государство и право.* — 1980. — № 11. — С. 51.

⁵ *Колпаков В. К.* Адміністративне право України: Підручник. — К.: Юрінком Інтер, 1999. — С. 16.

Крім цього, державне управління трактується як організований процес керівництва, регулювання і контролю державних органів за розвитком сфер економіки та культури, інших сфер державного життя¹.

Деякі автори розглядають державне управління у широкому та вузькому значенні.

У широкому значенні державне управління є сферою організуючої й розпорядчої діяльності державних органів.

У вузькому значенні — це діяльність органів виконавчої влади, власне апарату управління².

Проте підходи до визначення сутності того та іншого розуміння державного управління у різних авторів не завжди збігаються. Наприклад, В. Є. Чиркін, розглядаючи державне управління у вузькому та широкому значенні, разом із тим, державне управління у вузькому значенні трактує як адміністративну, виконавчо-розпорядчу діяльність держави, а в широкому — як організуючу, упорядковуючу діяльність держави, державне регулювання різних суспільних (і деяких особистих) відносин, котрі здійснюються всіма гілками державної влади — законодавчою, виконавчою, судовою, а також їхніми органами та відповідними категоріями службовців³.

У публікаціях останнього часу зустрічається також поняття “адміністративно-державне управління”, сформоване на підґрунті ідей, передусім, М. Вебера та його послідовників. При цьому предмет адміністративно-державного управління — це наукове обґрунтування процесу досягнення оптимального державного управління шляхом удосконалення організації⁴.

Відповідно до такої постановки питання провадяться наукові дослідження у декількох напрямках: розробляється загальна

¹ Тихомиров Ю. А. Публичное право. — М.: БЕК, 1995. — С. 102.

² Тихомиров Ю. А. Курс административного права и процесса. — М., 1998. — С. 45.

³ Чиркин В. Е. Государственное управление. Элементарный курс. — М.: Юристъ, 2001. — С.11.

⁴ Прокопенко И. И. Организация управления и производства (Опыт капиталистических стран) // Сов. гос. и право. — 1988. — № 12. — С. 95—102; Василенко И. А. Административно-государственное управление в странах Запада: США, Великобритания, Франция, Германия. — М.: Логос, 1998. — 168 с.; Прокин С. В., Петрунина О. Е. Государственное управление зарубежных стран. — М.: Аспект Пресс, 2001. — 416 с.

теорія державних організацій, проблема централізації і децентралізації, яка є актуальною у зв'язку з проведенням реформ у різних сферах суспільного життя; проблема функцій державного управління; прийняття управлінських рішень; підготовки управлінських кадрів тощо.

Однак попри зазначені розбіжності та нюанси визначальним для характеристики державного управління є визначення ролі та місця у ньому людини, суспільства в цілому як об'єкта управління.

За цим критерієм державне управління може бути охарактеризованим як таке, що є демократичним, або як таке, що є авторитарним.

Демократичне управління виходить із того, що людина здатна до самоконтролю, самоуправління і не уникає відповідальності. Тому і зовнішній контроль не розглядається як єдиний засіб досягнення мети управління. Таке управління передбачає делегування повноважень, надання більшої самостійності тощо. Більше того, останнім часом ідеться про неухильне і ефективне забезпечення прав людини, котре має стати найголовнішою метою і завданням державного управління¹.

Авторитарне управління (котре за певних умов може виродитися в тоталітарне, що взагалі, як образно зазначав Р. Дарендорф, випадає з картини поступального руху від традиційної до раціональної влади, від авторитаризму до конституції свободи²), навпаки, виходить із того, що людина нехтує обов'язками, не здатна до самоконтролю, уникає відповідальності. Тому для досягнення мети управління її слід контролювати і примушувати³.

¹ *Авер'янов В. Б.* Проблеми демократизації державного управління в контексті адміністративної реформи в Україні // Часопис Київського університету права. — К., 2002. — № 2. — С. 3.

² *Дарендорф Р.* Современный социальный конфликт. Очерк политики свободы / Пер. с нем. — М.: Российская политическая энциклопедия (РОССПЭН), 2002. — С. 110.

³ *Селіванов В. М.* Право і влада суверенної України: методологічні аспекти; Монографія. — К.: Ін Юре, 2002. — С. 57—66. Про характер впливу на особу при одному та іншому типі управління див., також: *Фергюсон А.* Опыт истории гражданского общества / Под ред. М. А. Абрамова; Пер с англ. — М.: Российская политическая энциклопедия (РОССПЭН), 2000 — С. 381—389.

Державне управління як підсистема соціального управління, у свою чергу, може бути диференційоване на підсистеми нижчого рівня (класифіковане) за різними ознаками.

Так, відповідно до того впливу, що його справляє суб'єкт управління на об'єкт, виокремлюють галузеве і територіальне управління¹.

За способом урахування інтересів об'єкта управління державне управління поділяють на адміністративне і економічне. Адміністративне управління безпосередньо впливає на інтереси об'єкта за допомогою заборони, дозволу, примусу. Слід зазначити при цьому, що адміністрування є необхідним елементом будь-якої управлінської діяльності, хоча масштаби його можуть бути різними. Економічне управління справляє вказаний вплив опосередковано, не має прямого втручання у діяльність об'єкта².

Залежно від строків (термінів, темпів) прийняття рішень державне управління поділяється на оперативне, тактичне і стратегічне. Оперативне управління вирішує завдання поточні, сьогоденні. Стратегічне управління визначає цілі і завдання, напрямки діяльності кожної ланки управління. Воно є довгостроковим і мусить мати глибоке обґрунтування³.

Проте, як слушно зазначалося в літературі, попри можливості класифікацій державного управління за багатьма критеріями, найбільш простою та легко пояснюваною є типологія, яка ґрунтується на виокремленні учасників державно-управлінських відносин і сфер їх виявлення: державне управління економічною сферою, державне управління соціально-культурною сферою, державне управління адміністративно-політичною сферою.

¹ Васильєв А. С., Кутателадзе О. Д. Организационно-правовые формы сочетания отраслевого и территориального принципов управления в регионе // Право и государственное управление регионами: Межвузовский тематический сборник научных трудов. — Калинин, 1986. — С. 51—60.

² Пикулькин А. В. Система государственного управления. — М.: Закон и право, ЮНИТИ, 1997. — С. 29; Осборн Д., Пластрик П. Управление без бюрократов: Пять стратегий обновления государства / Под общ. ред. Л. И. Лопатникова; Пер. с англ. — М.: Прогресс, 2001. — 536 с.

³ Про стратегічне управління див. детальніше: Забелин П. В., Моисеева Н. К. Основы стратегического управления. — М., 1998. — 195 с.

Як згадувалося вище, найбільш помітні трансформації концепції адміністративного права, формування нового його бачення, як регулятивної галузі публічного права, що має метою опосередкування управлінських відносин, за роки, які пройшли від набуття незалежності нашою державою, відбулися і відбуваються у сфері управління економікою. Якщо управління в адміністративно-політичній чи соціально-культурній сфері загалом ґрунтується на тих самих засадах застосування імперативного методу, то у сфері економічній імперативний елемент адміністративно-правового методу значною мірою поступився диспозитивному елементу (чи збагатився останнім). Звісно, демократичні засади управління набувають поширення в усіх сферах дії сучасного адміністративного права України, проте саме у сфері економічній зазначені тенденції розвитку відображаються найбільш повно і яскраво.

Тому сутність управлінських (регулятивних) правовідносин доцільно розглянути саме на прикладі управління економікою.

У зв'язку з цим тут слід зазначити, що вдосконалення управління економічною сферою життя суспільства належить до числа найбільш актуальних проблем сьогодення, бо саме від його вирішення залежить подальший добробут нації та ефективність упровадження положень Конституції України.

Основною у цьому контексті є проблема визначення меж втручання держави у ринкові економічні відносини.

Власне кажучи, теоретично можлива ідеальна модель ринку, у якій всі процеси протікають автономно, без зовнішнього втручання, рівновага підтримується дією невидимого зовнішнього важелю — цінових механізмів регулювання попиту та пропозицій.

Проте, як показує досвід, такої “чистої” моделі на практиці не існує і практично у всіх розвинених країнах у тій чи іншій формі функціонування “вільного” ринку поєднується з державним регулюванням ринкових відносин (котре трактується як поняття, не тотожне спорідненій категорії “державне управління”).

У зв'язку з цим слід зазначити, що питання визначення співвідношення державного управління і державного регулювання має свою історію. Воно пов'язане, насамперед, із тим, що у науці існують два основні і за своєю сутністю протилежні підходи

до визначення ролі та значення участі держави у регулюванні економічних процесів: класична та кейнсіанська концепції.

Загалом початок формуванню класичних наукових уявлень про державне регулювання економіки поклав Адам Сміт, котрий на численних прикладах з європейської історії довів, що процвітання настає в тих країнах, де найменш пригноблюють капітал, який є рушійною силою всієї економіки. Видалення капіталу неминуче спричиняє не тільки зменшення прибутку на капітал, але й зменшення земельної ренти і заробітної плати¹.

Ідеї Адама Сміта отримали розвиток у працях Давида Рикардо, який головним фактором, що впливає на процес розвитку економіки вважав нагромадження капіталу і зважену політику оподаткування².

Висновки А. Сміта і Д. Рикардо щодо перспектив розвитку податкової системи у ринковій економіці знайшли підтвердження в історичних реаліях, особливо у другій половині ХХ ст. У високорозвинених індустріальних країнах переважна частина тягаря прямих податків лягає на плечі великих корпорацій, а не на людей найманої праці. За рахунок цього виплачуються численні соціальні допомоги з безробіття, з навчання незайнятих у виробництві, на утримання дітей і людей похилого віку.

Ці положення економічної теорії були розвинуті англійським економістом і соціологом Джоном Мілем, котрий надав їй гуманістичну спрямованість. Вважаючи, що правила, за якими живе сфера виробництва, подібні до законів природи, Міль одночасно доводив, що у сфері розподілу панують принципово інші закони, котрі впливають із суспільної "природи" людини. Тут багато що визначається етичними, релігійними мотивами, умовами історичного розвитку. Тому "робочий фонд", що визначає життєвий рівень абсолютної більшості населення, формується урядом свідомо. Отже, роль держави не обмежується охороною власності. Навпаки, сфера державної діяльності має

¹ Сміт А. Исследования о природе и причинах богатства народов. — СПб., 1866. — Т. 3. — С. 228.

² Рикардо Д. Начала политической экономии и налогового обложения / Соч. — М., 1941. — Т. 1. — С. 89.

охоплювати освіту, розвиток науки, соціальну допомогу непрацездатним — “...уряд має брати на себе все те, виконання чого бажане для загальних інтересів членів суспільства, що потребують допомоги зовні...”¹.

Провину за кризи надвиробництва (“стагнацію”) Міль покладає на зайве нагромадження капіталу, що призводить, на його думку, до падіння норми прибутку, а отже до циклічних криз надвиробництва. Держава може сприяти динамічному безкризовому розвитку. Для цього вона має або взагалі відмовитися від оподаткування прибутку підприємств, або звести такий податок до мінімальних розмірів. Податок на прибуток не тільки суперечить інтересам усього суспільства, сповільнює його промислове зростання і тим самим завдає шкоди національному багатству, але він також є неспроможним і з етичної, моральної сторони, тому що прибуток підприємця — це його законна винагорода за ризик, за організаторську працю, мистецтво і майстерність керування.

Пізніше Джон Кейнс дійшов висновку, що вирішення найбільш важливих проблем сучасного ринкового господарства потрібно шукати не у пропозиції ресурсів, а в попиті, що визначає реалізацію ресурсів: не пропозиція автоматично народжує попит, а, навпаки, ефективний попит визначає обсяг пропозиції і разом із ним темпи економічного зростання в масштабах країни. При цьому має бути вирішена проблема інвестування вільних коштів (заощаджень) у виробництво. Оскільки у реальному житті не всі заощадження перетворюються на інвестиції, щорічно накопичуються маси непроданої продукції, що в масштабі країни призводить до криз надвиробництва.

Щоб уникнути цих шкідливих для економіки наслідків (чи принаймні послабити їх вплив), необхідне втручання держави, яка має проводити активну податкову політику з метою стимулювати ділову активність і оживити виробництво. Для цього Кейнс пропонує конкретні заходи щодо прямого й особливо непрямого оподаткування. До них належать, насамперед, заходи фінансового регулювання і серед них інфляція. Випускаючи в обіг величезні маси паперових грошей, уряд знецінює грошову одиницю, тому що зростанню грошової маси не протистоїть

¹ Миль Д. С. Основы политической экономии. — М., 1989. — Т. 3. — С. 386.

відповідне зростання випуску товарів (або їх випуск навіть скорочується). У результаті на кожну грошову одиницю покупець може придбати набагато менше товарів, ніж колись. Унаслідок цього держава збирає величезні кошти. Вона розплачується знеціненими грошима зі своїми службовцями, з пенсіонерами, з постачальниками, що виконують держзамовлення і збирає тим самим із населення гігантський непрямий податок. У першу чергу, цей податок сплачує найбідніша частина населення, яка велику частину свого доходу витрачає у вигляді готівки на покупку найбільш необхідних засобів існування, при цьому зростаючі ціни стрімко пожирають убогі кошти незаможних. У другу чергу страждають рантє, що одержують дивіденди в грошах від акцій. Виграють від інфляції, у першу чергу, капіталісти-підприємці, що обернули свої капітали в матеріально-речову форму.

Слід підкреслити, що докладно розкриваючи механізм дії інфляції, Кейнс сам не був прихильником такого методу поповнення державної скарбниці. Навпаки він показав, що інфляційна спіраль (наприклад, така, яку пережили Німеччина, Австрія і Росія в 1918—1923 роках) призводить до руйнівних наслідків для економіки¹.

Проте, будучи принциповим противником інфляції, Кейнс вважав корисною додаткову емісію, особливо коли економіка переживає спад. Невисокі темпи інфляції в умовах економічного спаду призводять, на його думку, до позитивних результатів: зростання цін спонукає споживачів скоріше закуповувати товари (поки вони ще більше не подорожчали), а підприємців — розширювати виробництво, поки ціни ростуть. До того ж уряд ціною “помірної” інфляції поповнює державний бюджет.

Кейнс довів, що одних заходів кредитно-грошового регулювання недостатньо для успішного функціонування ринкової економіки, особливо в період її глибокого спаду. Потрібні методи безпосереднього впливу, і такими він вважав прямі державні інвестиції в невиробничу сферу. Гроші на ці інвестиції держава має отримати за рахунок додаткової емісії і прямих податків, головним об'єктом яких є прибуток особливо великих промислових корпорацій.

¹ Кейнс Д. М. Трактат о денежной реформе // Кейнс Д. М. Избр. произв. — М., 1993. — С. 108—120.

При цьому мету податку на прибуток кейнсіанці вбачали не стільки в наповненні бюджету (хоча це дуже важливо), скільки в регулюванні і стимулюванні виробничої, посередницької, торгово-посередницької і банківської діяльності.

Кейнс стверджував, що прямі податки дозволяють державі настільки наповнити бюджет, що це дає їй можливість за допомогою інвестицій створювати чи зберігати велику кількість робочих місць. Такі податки, перетворені на державні витрати, стабілізують усю господарську систему. Маючи величезні фінансові ресурси, держава в період спаду в економіці повинна знижувати податкові ставки, запрошуючи тим самим підприємців до розширення виробництва, і навпаки, у роки бурхливого господарського підйому уряд повинен збільшувати податкові ставки — з метою недопущення “перегріву” економіки і запобігання надвиробництву. Тим самим податки виконують роль “вбудованого стабілізатора”, що охороняє економіку як від глибокого кризового падіння, так і від надмірного надвиробництва. Щоб зростаючі заощадження інвестувалися у виробництво, потрібна така податкова політика, яка б спонукала людей обертати свої заощадження в капітал.

Крім того, необхідні великі витрати держави на збереження високого рівня споживчих витрат населення; державні заходи, спрямовані на досягнення повної зайнятості населення, тощо.

Але реальність свідчила про нездійсненність в умовах ринкової економіки такого ідеалу. Тому під впливом обставин, пов'язаних зі змінами умов господарського життя, у 60-х рр. ХХ ст. сформувалася концепція “неокласичного синтезу”, що зумовила появу теорії рівноваги в умовах неповної зайнятості, що більшою мірою, ніж у кейнсіанців, ураховує грошовий фактор.

Вона одержала розвиток у працях лауреатів Нобелівської премії: англійця Джона Хікса і американця Пола Самуельсона, котрий, зокрема, на основі кейнсіанського підходу створив свою “чисту теорію державних витрат”, що стала розвитком концепції, яка розцінювала у дусі класичної школи податки як форму оплати “державних послуг”. У свою чергу, це вимагає, щоб податкові надходження в бюджет були витрачені з максимальною ефективністю. Функціонально-стимулююча роль податків в економіці у них переважає над фіскальною роллю.

Ідеї послідовників Кейнса — Р. Харода, Є. Хансена, С. Харіса та представників школи “неокласичного синтезу” були покладені в основу економічної політики, що проводилася в більшості країн Заходу з кінця 40-х до кінця 70-х рр. ХХ ст.

Вирішальне значення в ній надавалося державним витратам як фактору зростання “ефективного попиту”, створення сприятливих можливостей для приватних капіталовкладень. Були зроблені величезні витрати на житлове будівництво і перебудову міст, на наукові дослідження і стимулювання технічного прогресу, інвестовані великі кошти у підготовку і перепідготовку кадрів, у медичне обслуговування і багато чого іншого. Усе це призвело до відносно стабільних темпів господарського зростання і підвищенню добробуту широких верств населення. Важливим досягненням індустріальних країн Заходу того періоду було забезпечення соціальної захищеності “маленької людини”.

Проте одночасно відбувалося і зростання державного боргу. Спроби його погашення чи хоча б зменшення спонукали уряди до грошової емісії. У результаті помірна інфляція поступово переросла у високу, а на початку 70-х років у зв'язку з енергетичною кризою вона стала “галопуючою”. Кейнсіанців обвинуватили в тому, що проведена за їх рекомендаціями політика виявилася винуватницею інфляції й економічного спаду.

Їхні опоненти (сучасні “неокласики” Д. Мід, А. Берні), не заперечуючи в принципі проти податкового регулювання економічних процесів, разом із тим вважали, що таке регулювання має проводитися непрямым шляхом — кредитно-фінансовим стимулюванням капіталовкладень: масовані державні витрати, що вимагають високих прямих податків на прибуток, призводять до економічного застою, оскільки не сама по собі величина державних капіталовкладень, а їх прибутковість, ефективність є основною рушійною силою економіки.

Отже, “неокласики” адекватно відреагували на зміну умов господарювання. Зокрема, вони слушно вказували на необхідність податкового стимулювання науково-технічного прогресу, здатного підвищити ефективність капіталовкладень у довгостроковій перспективі. Надмірні, на їхню думку, витрати держави на соціальні потреби, високі допомоги по безробіттю призвели до зниження трудової моралі і послабили стимули

до пошуків роботи. Слушно зазначалося також, що "...однією з головних, якщо не найголовнішою причиною невдач в економіці є посилення ролі держави. Заходи державного регулювання призвели до зниження темпів зростання продуктивності праці й ослаблення уваги до науково-дослідних і дослідно-конструкторських робіт. Податкова політика і зростання соціальних програм справили негативний вплив на норму особистих заощаджень і виробничого нагромадження"¹.

На цьому підґрунті і за підтримки громадськості "неокласики" запропонували провести оптимізацію використання факторів виробництва, зокрема, істотно зменшити обсяг державних витрат, але зате змінити їхню структуру. Замість незліченної кількості програм допомоги різним категоріям населення рекомендувалося збільшити питому вагу витрат на фінансування науково-технічного прогресу, освіти і науки. Велика увага приділялася вдосконалюванню одного з найважливіших факторів виробництва — праці, підвищенню кваліфікації робочої сили. Саме "неокласики" стали першими застосовувати таке поняття, як "інвестиції в людину". З цього приводу Альфред Маршалл писав: "Усі кошти, що протягом багатьох років затрачують на забезпечення масового доступу до більш високих ступенів освіти, окупляться, якщо вони приведуть до появи ще одного Ньютона чи Дарвіна"².

Пізніше позиція неокласиків була піддана критиці неоконсерваторами (Г. Стайн, А. Леффер, У. Фелкер, М. Фрідман, М. Вейденбаум), які виступили за скорочення державних витрат, оскільки високі податки, на їхню думку, є посяганням на свободу особи. Вони стверджували, що гігантські державні витрати не спричиняють пожвавлення в економіці, а натомість призводять до гігантського зростання державного боргу, що підриває стимули до господарського розвитку в довгостроковому плані. Чим більше розмір державного боргу, тим більше треба зібрати податків, щоб виплачувати відсотки по цьому боргу власникам державних облігацій, тим більша армія рантьє, що ведуть

¹ *The American Economic in Transition*: Ed. By M. Feldstein. — Chicago—London, 1980. — P. 3.

² *Маршалл А. Принципы политической экономии*. — М.: Прогресс, 1983. — Т. 1. — С. 294.

паразитичний спосіб життя. Зростаючий випуск державних облігацій підсилює інфляційні процеси.

Виступаючи за скорочення державних витрат, неоконсерватори, на противагу кейнсіанцям, особливу увагу приділяють пропозиції, а не попиту, наголошуючи на тому, що економіка пропозиції сприймає мотиви поведінки — внутрішні людські імпульси до поліпшення свого становища як вихідний пункт економічної діяльності і, що найважливіше — економічного зростання. Один зі способів руйнування цього імпульсу, а разом із тим і зростання — це оподаткування¹.

Отже “теоретики пропозиції” стурбовані тим, щоб відшукати ту оптимальну податкову ставку, яка спонукає людей заробляти гроші та створює режим найбільшого сприяння для розвитку підприємництва.

У зв'язку з цим набули поширення ідеї А. Леффера, який запропонував концепцію оподаткування з урахуванням того, що люди працюють не для того, щоб платити податки, а працюючи, думають про те, що залишиться після сплати податків. Отже, наповнюваність державної скарбниці залежить від того, наскільки правильно встановлено оптимальний розмір податкової ставки. Бюджет страждає не тільки тоді, коли ця ставка надто мала, але й тоді, коли вона завищена: зростання податкових ставок спочатку викликає зростання податкових надходжень. По досягненні максимуму це зростання сповільнюється, а потім уповільнення переходить у різке падіння бюджетних надходжень. При 100% податковій ставці податкові надходження опускаються до нуля, оскільки така податкова ставка придушує підприємницьку ініціативу, знищує стимули до розширення виробництва, значна частина платників починає ухилятися від сплати податків і переходить у нелегальний, “тіньовий” бізнес. Граничною ставкою оподаткування є 30% величини доходів. Коли ставка перевищує цю межу, то вона попадає в “заборонену зону”, що викликає скорочення заощаджень, незацікавленість в інвестуванні. Усе це поступово призводить до скорочення податкових надходжень. Протилежний ефект викликає зниження податкової ставки. Доходи держави збільшуються

¹ *Осадчая И. М.* Консерватизм против реформизма. — М.: Мысль, 1984. — С. 187.

за рахунок розширення податкової бази, тому що зниження податку спонукає підприємців розширювати виробництво і зростає число платників податків.

Особливої популярності ідеї неоконсерваторів набули наприкінці 70-х — на початку 80-х рр. Саме в цей період їхні ідеї стають основою економічної політики європейських країн протягом наступних десятиліть. Основною ідеєю неоконсерваторів стало “дерегулювання” — зменшення державного втручання в економіку поряд зі скороченням державних витрат і зниженням прямих податків.

Процес дерегулювання в країнах Заходу в 70-х і 80-х роках почався з приватизації державної власності. Як показали дослідження у США, ФРН, Австралії, Канаді і Швейцарії, державні підприємства в цих країнах на 10—50% менш ефективні, ніж приватні, внаслідок чого щорічно за рахунок платників податків цим підприємствам виплачувалися величезні дотації¹.

Ураховуючи викладене вище, можна зробити висновок, що важливе значення має врахування різниці між поняттями “державне управління економікою” і “державне регулювання економіки”, котра, як уявляється, полягає у такому.

Раніше державне управління економікою передбачало пряме втручання органів державної виконавчої влади в діяльність господарюючих суб’єктів, безпосереднє керівництво нею шляхом оперативно-розпорядчих дій, яке виражалось в тому, що держава перебирала на себе функції прогнозування, планування, організації господарської діяльності суб’єктів та контроль за її ефективним здійсненням.

У такому значенні державне управління економікою було властиве СРСР — авторитарній державі, економіка якої ґрунтувалася на державній власності на засоби виробництва і переважну кількість виробленої продукції, на праці, де економічне стимулювання затьмарювалося малоефективним ідеологічним. За таких умов керування господарською діяльністю підприємств, що базувалися на державній та квазідержавній

¹ Слепец В. Н. *Налогов.* — Одеса: Астропринт, 1998. — С. 11—37; Слепец В. М. *Європейське право у галузі оподаткування (загальнотеоретичні та історико-правові аспекти): Дис. ... канд. юрид. наук.* — Харків, 2002. — С. 142—165.

(так званих колгоспно-кооперативній) формах власності, цілком покладалося на відповідні органи державної влади, а саме — органи управління економікою. Намагання здійснювати централизоване управління економікою, недовіра до самостійності й ініціативності (вірніше, недопущення такої самостійності і ініціативності) власне суб'єктів господарської діяльності, призвело до створення громіздких загальносоюзної та республіканських систем управління економікою з дублюванням управлінських функцій ланками системи як у горизонтальній, так і у вертикальній площині. Це спричинило неефективність управлінських рішень, зволікання з їх прийняттям, багаторазову “перестраховку” тощо. Усе це негативним чином впливало на економіку в цілому.

У такий спосіб органи державного управління економікою здійснювали комплекс дій, які практично визначали базові параметри функціонування підприємства. За таких умов керівництво підприємства діяло безініціативно, постійно намагаючись перекласти відповідальність на керівні органи і уникаючи новаторських рішень у стратегії та тактиці роботи підприємства.

Сьогодні з урахуванням демократичних перетворень у суспільстві державне управління економікою — це діяльність органів державної виконавчої влади з прогнозування, організації, контролю поведінки учасників економічного обігу, яка здійснюється на підставі чинного законодавства з метою узгодження інтересів окремих учасників і суспільства в цілому і досягнення оптимальних результатів у сфері економіки¹.

За умов зміни суспільного ладу, а отже переходу до іншої системи господарювання — економічної сфери сталися серйозні зміни, що спричинили її ускладнення. Плюралізм та рівноправність форм власності на засоби виробництва, свобода підприємницької діяльності, вільний рух товарів, послуг та фінансових коштів на території України і нові можливості для здійснення зовнішньоекономічної діяльності, приватизація значної частини державного сектору економіки спричинили появу і динамічне зростання приватного сектору економіки,

¹ Харитонова О. І. Організаційно-правові питання управління економікою і роль товарних бірж в умовах формування ринкових відносин: Дис. ... канд. юрид. наук. — Одеса, 1995. — С. 93—94.

пожвавлення товарообігу, появу конкуренції, вільне ринкове ціноутворення, ускладнення економічної інфраструктури, значної інформатизації економічної діяльності. Зміна структури власності призводить до зміни структури державного управління. Це вимагає поступового переходу від державного управління економікою до державного регулювання економічних процесів.

Щодо визначення державного регулювання економіки, його природа та обсяг досить неоднозначно трактуються в літературі. Це або встановлення та забезпечення державою загальних правил поведінки суб'єктів суспільних відносин та їх коригування, або імперативні та переважно адміністративно-правові засоби регулювання, або так зване “триєдине регулювання” в економічній сфері (єдині правила, різноманітні режими, індивідуальні адміністративні акти), або ж, нарешті, державний вплив, що потребує модифікації інститутів держави.

Більш доцільним усе ж таки уявляється під державним регулюванням розуміти загальне впорядкування суспільних відносин у конкретній сфері економіки, що провадиться відповідно до вимог законодавства шляхом непрямого впливу на господарську діяльність суб'єктів економічних відносин — встановлення загальних правил, нормативів, стандартів того чи іншого виду діяльності, що їх повинні дотримуватися всі учасники суспільних відносин, так само як і правових засад відповідальності за їх порушення, контролю за їх виконанням, створення та забезпечення ефективного функціонування фінансової та податкової систем, обмеження монополізму тощо.

Говорячи про основні напрямки розвитку України, слід зауважити, що характерним є намагання змінити характер управлінського впливу на економіку, який дедалі більше набуває рис загального регулювання.

Але зміна характеру впливу на економічні відносини не може відбутися без подолання особливого виду монополізму — монополізму державного управління у цій сфері, котрий формувався протягом не одного десятиріччя.

Як уявляється, подолання монополізму державного управління має йти у двох напрямках. Один із них пов'язаний із плюралізмом суб'єктів підприємницької діяльності, розширенням реальних прав державних підприємств, створенням рівних умов для всіх суб'єктів на ринку.

Інший напрямок подолання монополізму управління полягає у створенні реальних альтернативних можливостей для конкуренції підприємств державного і недержавного сектору економіки, створенні альтернативних систем матеріально-технічного забезпечення, ринку цінних паперів та ресурсів тощо.

Держава, здійснюючи регулюючий вплив на економіку, повинна враховувати економічні інтереси всіх суб'єктів, стимулювати розвиток за допомогою застосування економічних законів.

У межах системи конкурентної економіки ринок має менше обмежень, ніж за планової економіки. Основу обміну товарами та послугами складають не особистий статус індивіда, не стать або етнічна платоспроможність. Виробництво товарів відповідає споживчому попиту і вимірюється спроможністю громадян платити за них гроші, які є безособовим посередником за будь-якого обміну. В умовах ринкової конкуренції в економічних операціях бере участь величезна кількість покупців і продавців. І жодна з фірм не має влади, яка дозволила б їй диктувати ціну товару або вирішувати, у якій кількості його виробляти¹. Але складна, багатуокладна економіка містить у своєму складі і державний сектор, який відіграє у її функціонуванні не останню роль. Перебування майна у державній власності передбачає необхідність існування відповідної розгалуженої системи органів державного управління, на які покладаються виконавчі і розпорядчі функції щодо використання цього майна, управління ним. Тут держава реалізує всі свої повноваження, як власник майна, застосовуючи як економічні, так і позаекономічні, адміністративні методи.

Роль держави в регулюванні економіки при побудові ринкової економіки значно відрізняється від тієї, яку вона має в умовах функціонування вже добре відрегульованої, ринкової економіки. Самоорганізація — а ринок є класичним зразком самоорганізації — характерна для досить усталених систем. Коли ж відбуваються перехідні процеси, трансформація однієї економічної системи в іншу, самоорганізація може виконувати консервативну, захисну функцію, повертаючи систему до її попереднього стану, уникаючи зовнішніх перешкод.

¹ Чарльз Ф. Эндрейн. Сравнительный анализ политических систем. Эффективность осуществления политического курса и социальные преобразования / Пер. с англ. — М., 2000. — С. 16.

На стадії формування ринкової економіки можна виокремити кілька напрямків активної державної економічної політики.

Перший — формування нової системи відносин власності, що притаманна багатуокладній економіці. На цьому етапі держава має створити всі умови для швидкої і всеохоплюючої приватизації державного майна.

Другий — становлення малого підприємництва, в тому числі фермерських господарств. Цей процес потребує державної підтримки, застосування таких заходів, як пільгові ставки кредитів, тимчасове звільнення від податків тощо.

Третій — за активного сприяння держави відбувається формування основних елементів ринкової економіки, зокрема фінансовий і фондовий ринки, інститути регулювання ринку праці і зайнятості — інфраструктури ринкової економіки взагалі¹.

Значну вагу у механізмі державного регулювання економікою мають організаційно-правові засоби, зокрема, адміністративно-правові, за допомогою яких держава може стимулювати у регульованій сфері виникнення бажаної ситуації, або попередження чи припинення правопорушення. До них належать державна реєстрація, ліцензування, квотування, застосування антидемпінгових процедур тощо.

Основною метою державного регулювання економіки є виконання завдань, що сприятимуть організації ринку, ринково-конкурентних відносин, досягнення економічних, політичних, соціальних і фіскальних цілей, спрямованих на підтримку та забезпечення ринкового порядку в країні, коригування розподілу ресурсів із метою впливу на господарську структуру та структуру національного продукту.

До завдань державного регулювання економіки України в умовах її переходу до ринкових відносин належать:

— забезпечення справедливості оподаткування шляхом оптимального обмеження суми податків у сфері господарювання без різкого зменшення доходної частини бюджету;

— активізація виробництва за допомогою економічних важелів;

— забезпечення раціонального природокористування;

¹ Стеченко Д. М. Державне регулювання економіки. — К., 2000. — С. 22.

- забезпечення соціального захисту населення;
- забезпечення збалансованості галузей господарського комплексу;
- забезпечення високого рівня зайнятості населення;
- стимулювання розвитку ресурсо- та енергозберігаючих технологій;
- захист інтересів вітчизняного товаровиробника;
- заохочення конкуренції та обмеження монополізму;
- сприяння задоволенню першочергових потреб населення у товарах і послугах;
- створення розгалуженої інфраструктури тощо.

У цілому переважна більшість фахівців вважає втручання держави у ринкові відносини необхідним і виправданим — якщо йдеться про розумні межі¹.

Разом із тим, не можна ігнорувати й ту обставину, що надто активне й тривале втручання держави в економіку може бути шкідливим. Особливо, якщо таке втручання є стійкою традицією і ґрунтується на монополії державного управління. Крім того, треба враховувати, що потрібно поступово звужувати сфери адміністративно-правового регулювання економічних відносин та змінювати форми державного впливу на зв'язки господарюючих суб'єктів².

До цього питання ще буде можливість повернутися далі, а наразі варто звернутися до з'ясування характерних ознак управлінських правовідносин, тобто до властивостей тих адміністративно-правових відносин, які виникають у процесі державного управління.

Не зупиняючись тут на численних точках зору стосовно підходів до вивчення цього питання, які існують у літературі³, але враховуючи спроби окремого визначення правовідносин

¹ *Морозова Л. А.* Функции Российского государства на современном этапе // Гос. и право. 1993. — № 6. — С. 104—105.

² *Юсупов В. А.* Актуальные проблемы административного права // Сов. гос. и право. — 1991. — № 11. — С. 36.

³ *Петров Г. И.* Советские административно-правовые отношения. — Л.: Изд-во Ленинградского ун-та, 1972. — С. 4—16; *Атаманчук Г. В.* Теория государственного управления: Курс лекций. — М.: Юрид. лит., 1997. — С. 125—129; *Шамхалов Ф.* Теория государственного управления. — М.: Экономика, 2002. — С. 61—91.

державного управління як урегульованих нормами права суспільних відносин, які складаються з приводу здійснення державної влади у зв'язку з необхідністю управління справами держави і суспільства¹, розглянемо далі “державні” управлінські відносини саме як відносини адміністративно-правові, беручи до уваги можливість використання традиційного аналізу властивостей правовідносин через їхні суб'єкти, об'єкт, зміст, підстави виникнення, особливості зв'язків з нормами права тощо.

При цьому маємо на увазі, що адміністративно-правовим управлінським відносинам властиві всі ознаки, притаманні категорії правовідносин взагалі й притаманні адміністративно-правовим відносинам як категорії публічного права, про що йшлося вище. Тому можемо не торкатися тут, наприклад, таких рис державно-управлінських відносин, як свідомо-вольовий характер, котрі згадуються в літературі².

З цих позицій характерними рисами адміністративно-правових управлінських відносин можна визначити такі властивості останніх.

1. Має специфіку нормативне підгрунтя адміністративно-правових управлінських відносин, що зумовлене вирішальним значенням для регулювання норм адміністративного права. Хоча значна частина суспільних відносин, що виникають у сфері державного управління, регламентується іншими правовими засобами — індивідуальними актами (правозастосувальними актами), адміністративними угодами, актами реалізації прав та обов'язків, деякі відносини — діловими звичаями, адміністративними прецедентами, проте провідне місце в ній посідає правова норма, оскільки вона встановлює загальну програму поведінки учасників у сфері державного управління шляхом надання їм суб'єктивних прав і встановлення відповідних юридичних обов'язків. Вона має забезпечити організованість,

¹ *Государственное управление: основы теории и организации: Учебник / Под ред. В. А. Козбаненко. — М.: Статут, 2000. — С. 438.* Не поділяючи позицію автора такого визначення (В. А. Козбаненка), наводимо його тут, оскільки воно відображає позицію деяких управлінців-“неюристів” стосовно розгляду управлінських правовідносин не як адміністративно-правових, а окремого феномена.

² *Державне управління в Україні: Навч. посіб. / За заг. ред. В. Б. Авер'янова. — К., 1999. — С. 15.*

стабільність, визначеність відносин у важливій сфері суспільного життя — у сфері державного управління, у тій сфері, яка побудована на засадах принципу “влада — підпорядкування”.

2. Специфічним є суб'єктний склад адміністративно-правових управлінських відносин, оскільки тут одним із суб'єктів завжди має бути носій державно-владних повноважень. Саме державно-владний характер статусу одного із суб'єктів відносин надає цим стосункам особливого змісту, зумовлюючи конструкцію, яка дозволяє застосовувати засоби державного примусу.

3. Об'єктом (предметом) адміністративно-правових управлінських відносин є суспільні відносини у сфері державного управління.

Але при цьому об'єктом адміністративно-правових норм є лише ті управлінські відносини, які об'єктивно потребують правового регулювання і можуть бути врегульовані правовою нормою.

4. Змістом адміністративно-правових управлінських відносин є права і обов'язки, котрі виникають у процесі державного управління і залежать від функцій останнього. У свою чергу, зазначені функції також відображають специфічні риси адміністративно-правових управлінських відносин.

5. Особливості реалізації норм у процесі державного управління, унаслідок чого фактичні відносини перетворюються на адміністративно-правові. З ними пов'язана специфіка підстав виникнення адміністративно-правових управлінських відносин, якими завжди правомірні дії суб'єктів, що відповідають приписам норм адміністративного права і полягають у набутті, використанні прав, виконанні чи дотриманні юридичних обов'язків у сфері державного управління, визначають реалізацію цих норм.

Хоча реалізація таких норм здійснюється в чотирьох формах: використання, виконання, дотримання, застосування, але найбільш характерним для державно-управлінських відносин є застосування, тобто така організаційно-правова діяльність державних та інших уповноважених на це органів, яка полягає у встановленні піднормативних індивідуальних правил поведінки з метою створення умов, необхідних для реалізації відповідних норм. Застосування, на відміну від використання, виконання,

дотримання, є державно-владною діяльністю, головне завдання якої полягає саме у втіленні в життя приписів норми права щодо управлінських відносин залежно від характеру ситуації, до якої потрапляють учасники таких відносин.

Держава доручає уповноваженому органу право оцінки ситуацій з точки зору їх відповідності гіпотезі норми з тим, щоб при їх збігу — довести до суб'єкта, що перебуває у сфері державного управління, припис щодо його поведінки в конкретній життєвій ситуації за допомогою встановлення (зміни, скасування) його прав чи обов'язків.

Згаданий припис і є актом застосування норми адміністративного права, котрий встановлює правило поведінки індивідуального характеру, маючи призначенням застосування адміністративно-правових норм, а також організацію управлінських відносин на законній підставі й у порядку, який регламентований адміністративно-процесуальними нормами¹.

Разом із тим, у кожному разі застосування адміністративно-правових норм має бути забезпечене можливістю державного примусу, про що вже йшлося у попередньому розділі.

4.3. Підстави виникнення управлінських адміністративно-правових відносин

Як уже зазначалось, до підстав виникнення адміністративно-правових відносин на рівні конкретно-адміністративному належать події і дії. Найбільш характерними діями є акт управління, адміністративний правочин, найпоширенішим різновидом якого є адміністративний договір, та адміністративний делікт.

Особливості діяльності державних органів знаходять яскравий прояв у прийнятті актів управління, які мають характер застосування права (як однієї з форм його реалізації), виступаючи одночасно як акт застосування норми адміністративного права.

Акт застосування норми адміністративного права встановлює правило поведінки індивідуального характеру, тому акти

¹ *Адміністративне право України: Підручник / За заг. ред. С. В. Ківалова. — Одеса: Юридична література, 2003. — С. 43—45.*

застосування належать до індивідуальних актів, але не всі індивідуальні акти є правозастосувальними. Серед індивідуальних актів правозастосувальні займають особливе місце: вони встановлюють, змінюють, скасовують права й обов'язки конкретних суб'єктів у конкретній життєвій ситуації. Тому службовим призначенням діяльності щодо застосування адміністративно-правових норм є також організація управлінських відносин. Це зумовлює низку специфічних рис такої діяльності.

По-перше, діяльність щодо застосування адміністративно-правових норм здійснюють усі без винятку державні органи, органи регіонального та місцевого самоврядування, громадські об'єднання, які мають державно-владні повноваження (або їх посадові особи). Але якщо для органів виконавчої влади застосування норм адміністративного права є основною частиною їх правозастосувальної діяльності, то для інших суб'єктів воно є додатковою до діяльності, пов'язаною із застосуванням норм інших галузей права (кримінального, цивільного тощо), — вони застосовують норми адміністративного права переважно для регулювання внутрішньоорганізаційних відносин.

По-друге, застосування норми адміністративного права — це насамперед застосування її диспозиції. Диспозиція може застосовуватися всіма суб'єктами правозастосування, тоді як санкція адміністративно-правової норми — тільки уповноваженими органами державного управління (в окремих випадках — судом або іншими уповноваженими на це суб'єктами).

По-третє, правозастосування становить юридично значущу державно-управлінську діяльність тільки тоді, коли воно відбувається на підставі правових норм і в порядку, передбаченому юридичними нормами.

Цими нормами є норми адміністративно-процесуальні. З ними пов'язане існування адміністративного процесу. Цим поняттям охоплюється порядок діяльності державних органів (уповноважених громадських об'єднань) щодо застосування норм права з метою організації і регулювання управлінських відносин. Тому структуру адміністративного процесу складають:

а) провадження щодо застосування норм адміністративного права органами держави (крім виконавчої влади) та місцевого самоврядування з метою регулювання індивідуальної поведінки працівників у внутрішньоуправлінських відносинах;

б) провадження щодо застосування норм права різних галузей права органами виконавчої влади з метою реалізації і регулювання управлінських відносин індивідуального характеру шляхом установлення, зміни або скасування прав і обов'язків учасників цих відносин у конкретній життєвій ситуації: як у внутрішньо-, так і зовнішньоорганізаційній діяльності.

Застосування адміністративно-правової норми, незалежно від ініціатора цього застосування, є завжди організаційно-правовою діяльністю державних структур, яка досить часто пов'язана з втручанням у сферу прав та інтересів громадян та інших учасників управлінських відносин. Це вимагає здійснення такої діяльності на законній підставі й у порядку, який регламентований адміністративно-процесуальними нормами.

Цим нормам властиві дві основні ознаки: по-перше, вони регулюють відносини, що виникають у сфері державного управління (незалежно від того, хто є обов'язковою стороною цих відносин); по-друге, вони регулюють не всі державно-управлінські відносини, а лише ті, що виникають у зв'язку з необхідністю вирішення конкретної життєвої ситуації, тобто вирішення конкретної справи.

Отже, адміністративно-процесуальна норма — це встановлене державою правило поведінки, яке закріплює порядок використання прав або виконання обов'язків, передбачених у матеріальних нормах окремих галузей права у конкретній життєвій ситуації у сфері державного управління.

Однак лише факт існування процесуальних норм автоматично не спричиняє забезпечення оптимального правозастосування. Існують певні вимоги правильного застосування правових норм. Це, насамперед, вимоги законності, що означає прийняття правозастосувального рішення тільки:

- а) у межах повноважень правозастосовуючого органу;
- б) на підставах, передбачених у гіпотезі норм, що застосовуються;
- в) за процедурою, установленною законом;
- г) у цілковитій відповідності зі змістом закону;
- д) у формі, передбаченій законом.

Цей процес складається з окремих стадій, кожна з яких вміщує кілька пов'язаних дій, спрямованих на вирішення часткового завдання правозастосування. Діяльність уповноваженого

органу щодо застосування норми адміністративного права починається з установлення фактичних обставин ситуації, що потребує свого вирішення за допомогою правозастосувального акта.

До основних стадій застосування адміністративно-правових норм належать стадії прийняття рішення у справі та оформлення його в акті застосування. По-перше, це функція реалізації конкретних завдань державного управління. Акт застосування забезпечує прогнозування, планування, контроль, координацію та інші призначення державного управління. По-друге, це функція реалізації норм адміністративного права; за допомогою акту застосування здійснюється перехід державної управлінської волі від абстрактного до конкретного волевиявлення щодо інтересів учасників суспільних відносин. По-третє, це функція реалізації не тільки правових норм. При правозастосуванні реалізуються звичаї та інші соціальні норми¹.

Поміж актів застосування норм адміністративного права акти управління є найбільш поширеною юридичною формою реалізації завдань, функцій виконавчої влади і державного управління.

Грунтовна розробка теорії адміністративного акту була проведена французькими і німецькими вченими-адміністративістами. Основною відмінністю у підходах є те, що у французькому адміністративному праві адміністративний акт може бути нормативним і індивідуальним, у той час як у німецькому адміністративному праві адміністративний акт і створення норм права вважаються різними формами управлінських дій. У німецькому адміністративному праві законодавець вважає адміністративним актом кожне розпорядження, рішення або інший владний захід, що здійснює орган управління для регулювання конкретного випадку в галузі публічного права і яке спрямоване на безпосередній правовий вплив на зовнішнє середовище².

Як відмічається в літературі, акти управління мають два джерела особливостей: по-перше, правове, по-друге, управлінське.

¹ *Адміністративне право України: Підручник / За заг. ред. С. В. Ківалова. — Одеса: Юридична література, 2003. — С. 46.*

² *Стефанюк В. С. Судовий адміністративний процес: Монографія. — Харків: Консум, 2003. — С. 151—152.*

Ця обставина стала головною й основною причиною різних підходів до визначення поняття правових актів державного управління. Аналіз різних підходів дозволяє впевнено говорити про існування принаймні чотирьох найпоширеніших поглядів на цю проблему.

По-перше, правовий акт управління є важливою формою управлінської діяльності, поряд із такими формами, як здійснення юридично значимих дій, адміністративний договір.

По-друге, правовий акт управління є управлінським рішенням, яке встановлює обов'язковість виконання конкретних дій державним органом або посадовою особою.

По-третє, правовий акт управління є різновидом юридичних документів, що видаються компетентними органами, оскільки ті приписи, які в ньому передбачаються, мають певне документальне оформлення¹.

По-четверте, правові акти управління є "приписами", оскільки юридичний зміст таких актів, у більшості випадків, складають правоустановчі та правозастосовчі приписи².

Отже, правові акти державного управління мають такі властивості: вони є діями компетентних органів, мають вольовий, державно-владний характер, використовуються для досягнення певної мети в ході здійснення завдань і функцій державного управління. За юридичними властивостями розрізняють акти нормативні (правовстановлюючі, акти загального характеру) та індивідуальні (правозастосовчі, правовиконавчі, окремі адміністративні, акти реалізації норм адміністративного права).

Існує презумпція правильності адміністративного акта, тобто передбачається, що його прийнято й видано з дотриманням усіх юридичних та формальних вимог і тому він є обов'язковим для адресата. Його може бути оспорено у судовому порядку³. Законність акта управління означає, що його має прийняти

¹ Колпаков В. К., Кузьменко О. В. Адміністративне право України: Підручник. — К.: Юрінком Інтер, 2003. — С. 210.

² Адміністративне право України: Підручник / За заг. ред. С. В. Ківалова. — Одеса: Юридична література, 2003. — С. 176.

³ Тихомиров Ю. А., Талаліна Э. В. Введение в российское право. — М.: Городец-издат, 2003. — С. 356.

уповноважена посадова особа державного органу у межах її повноважень, з дотриманням установленної процедури його розроблення, прийняття, видання і державної реєстрації. Крім цього, акт управління має бути юридично обґрунтованим, тобто повинен мати чітко визначені завдання і цілі, засоби реалізації тощо. Особлива вимога висувається до адміністративного акта стосовно заборони обмеження або порушення прав та свобод людини і громадянина, прав і законних інтересів громадських організацій, підприємств, установ¹.

Правові акти управління характеризуються в літературі низкою ознак, які відображають їхню сутність.

1. Правовий акт управління приймається уповноваженим суб'єктом державного управління в межах його компетенції. Він може прийматися як одноособово, так і колегіально.

2. Правовий акт управління завжди є управлінським рішенням, оскільки саме таке управлінське рішення і складає зміст правового акта. Він розробляється і приймається з дотриманням правил управлінського процесу і направлений на вирішення конкретної управлінської ситуації або забезпечення виконання державно-управлінських завдань і функцій.

3. Правовий акт управління являє собою юридичне владне волевиявлення органу державного управління або його посадової особи. Правовий акт управління завжди має державно-владний характер, оскільки його прийняття обумовлене державними інтересами і направлене на регулювання конкретних управлінських відносин; установлення загальнообов'язкових правил поведінки, які забезпечуються державою; вирішення конкретної управлінської ситуації або адміністративного спору. Держава в особі органів державного управління не тільки приймає акти державного управління, але й забезпечує їх виконання, включаючи і заходи адміністративно-правового примусу.

4. Правовий акт управління встановлює обов'язкові правила поведінки у сфері державного управління. Іншими словами, такий акт є імперативним за характером правових приписів. А це означає, що інша сторона — об'єкт управління — повинна

¹ *Адміністративне право України: Підручник / За заг. ред. С. В. Ківалова. — Одеса: Юридична література, 2003. — С. 195.*

дотримуватися встановлених приписів і забезпечувати їх реалізацію. Видання правових актів управління спрямоване на вирішення питань загального характеру (абстрактне правове регулювання) або конкретного питання (індивідуальне правове регулювання).

5. Правовий акт управління є різновидом правових документів, які використовуються у діяльності органів державного управління (довідки, акти ревізії, протоколи, доповідні записки тощо). Однак на відміну від них правові акти управління характеризуються односторонньо владними приписами, які характерні для інших правових документів.

6. Правовий акт управління завжди є підзаконним актом, оскільки він приймається органом державного управління, який здійснює підзаконну діяльність, приймається на підставі законів і на виконання законів. Правовий акт управління не може передбачати положення, які суперечать законам.

7. Правовий акт управління має спеціальну форму і порядок його прийняття. У переважній більшості випадків правовий акт управління приймається у письмовій формі. Також значення має процедура прийняття правового акта управління. Важливо зазначити, що в даний час немає єдиного законодавчого акта, який передбачав би єдину процедуру прийняття правових актів управління.

Видання акта управління відбувається, таким чином, у певній зовнішній формі.

В адміністративній науці є багато різних точок зору щодо визначення поняття правових актів управління. Слід констатувати, що єдиного визначення на сьогодні не склалося, як, власне, і немає єдиної назви таких актів. Досить часто в юридичній науці як синоніми правовим актам управління використовують інші назви — акти державного управління, адміністративні акти, акти державної адміністрації¹.

Так, на думку одних науковців, правовий акт управління являє собою одностороннє юридично владне волевиявлення уповноваженого суб'єкта виконавчої влади, що ґрунтується на законі, спрямоване на встановлення адміністративно-правових

¹ *Адміністративне право України: Підручник / За заг. ред. С. В. Ківалова. — Одеса: Юридична література, 2003. — С. 175.*

норм або виникнення, зміну чи припинення адміністративно-правових відносин з метою реалізації виконавчої влади¹.

Інші вважають, що актом управління є владне волевиявлення державних органів та інших суб'єктів державного управління, які встановлюють, змінюють, скасовують правові норми і змінюють сферу їхньої дії; таке владне волевиявлення повинне відбуватися у процесі здійснення функцій державного управління у встановленому порядку на підставі й задля виконання законів². Деякі науковці, не даючи загального визначення акта управління, вказують на основні його ознаки: 1) наявність суб'єкта прийняття правового акта управління; 2) зміст правового акта управління зводиться завжди до управлінських питань, питань діяльності виконавчої влади; 3) підзаконність правового акта управління; 4) юридичні наслідки правового акта управління³; 5) владно-організуючий зміст; 6) обов'язковість; 7) забезпечення примусовою силою спеціально створених для цього державних органів⁴.

Актом державної адміністрації називають також особливий вид підзаконних, офіційних юридичних актів, які приймаються суб'єктами державної влади у процесі виконавчо-розпорядчої діяльності, які мають одностороннє владне волевиявлення і спричиняють юридичні наслідки⁵.

Така розноманітність визначення поняття правових актів управління зумовлюється тим, що сутність правових актів управління розглядається з різних точок зору.

У зв'язку з цим можливі нюанси у визначенні акта управління (адміністративного акта) залежно від того, на якому з його аспектів акцентується увага.

¹ *Административное право: Учебник / Под ред. Ю. М. Козлова, Л. Л. Попова. — М., 1999. — С. 269; Козлов Ю. М. Административное право в вопросах и ответах: Учебное пособие. — М.: Юрист, 2001. — С. 114.*

² *Васильев А. С. Административное право Украины (общая часть): Учебное пособие. — Х.: Одиссей, 2001. — С. 147; Бровко Н. В., Григорян С. А., Соколова Ю. А. Административное право / Под ред. С. А. Григоряна. — Ростов н/Д: Феникс, 2002. — С. 130—131.*

³ *Манохин В. М., Адушкин Ю. С., Багишаев З. А. Российское административное право: Учебник. — М.: 1996. — С. 157—158.*

⁴ *Демин А. А. Административное право Российской Федерации: Учебное пособие. — М.: Зерцало-М, 2002. — С. 120.*

⁵ *Васильев Р. Ф. Акты управления. — М., 1987. — С. 139—140.*

Видання акта управління — це правомірна юридична дія, яка вчиняється у процесі застосування правової норми. Саме ця юридична дія є підставою виникнення, зміни або припинення адміністративно-правових відносин.

У той же час акт управління може бути визначений як правовий документ, котрим оформлено акт управління.

Об'єднуючи ці поняття, у літературі акти управління нерідко визначають як правовий документ (тобто зовнішнє вираження дії) державно-владного характеру, який приймається уповноваженим органом державного управління або його посадовою особою в односторонньому порядку з метою здійснення управлінських функцій і завдань¹.

На підставі проведеного аналізу пропонуємо акти управління визначати як правомірні дії, які вчиняються уповноваженими суб'єктами з метою встановлення, зміни, припинення тощо адміністративно-правових (управлінських) відносин або шляхом видання норм права, або шляхом видання індивідуальних адміністративних актів (індивідуальних актів адміністрування).

Класифікація актів управління провадиться залежно від того чи іншого критерію. Критеріями при цьому слугують: юридичні властивості; функціональна роль акта управління; сфера застосування; територія дії; дата початку дії акта; дія в часі; форма вираження акта; характер компетенції органів, що приймають правові акти управління; органи, що приймають акти управління та їх найменування; ступінь відповідності законам (дотримання вимог принципу законності); спосіб охорони актів управління або види юридичної відповідальності за порушення вимог, що містяться в адміністративних актах, і правил².

Залежно від юридичних властивостей (або за юридичним змістом) правові акти управління поділяються на нормативні, індивідуальні та змішані³.

¹ *Адміністративне право України: Підручник / За заг. ред. С. В. Ківалова. — Одеса: Юридична література, 2003. — С. 177.*

² *Стефанюк В. Правові акти управління // Право України. — 2003. — № 7. — С. 3.*

³ *Манохин В. М., Адушкин Ю. С., Багишаев З. А. Российское административное право: Учебник. — М., 1996. — С. 159.*

Нормативні адміністративні акти є актами підзаконної адміністративної нормотворчості, у яких містяться норми права і конкретизуються норми актів вищої юридичної сили, а також передбачається механізм їх реалізації; визначаються типові правила поведінки у сфері публічного управління (наприклад, правила приватизації, правила проведення контрольно-наглядових заходів, порядок накладення адміністративних стягнень тощо); устанавлюється організаційно-правовий статус органів виконавчої влади; реалізується механізм забезпечення конституційного статусу громадян України, іноземних громадян і осіб без громадянства, а також громадських об'єднань; устанавлюються необхідні заборони та обмеження; надаються спеціальні права та покладаються спеціальні обов'язки у сфері державного управління (наприклад, при оголошенні надзвичайного стану, введенні карантину); формуються умови взаємодії і координації діяльності різних учасників адміністративно-правових відносин; запроваджуються у життя соціально-економічні програми.

Нормативні правові акти управління встановлюють, змінюють і припиняють норми права; забезпечують однаковість регулювання суспільних відносин для необмеженого кола суб'єктів; визначають порядок притягнення до адміністративної відповідальності тощо.

Нормативні акти управління характеризуються тим, що:

- виступають як джерела адміністративного права;
- передбачають норми права і конкретизують норми права правових актів вищої юридичної сили;
- розраховані на багаторазове використання, оскільки передбачають правила поведінки за настання певних обставин;
- поширюються на необмежене коло осіб;
- виступають правовими засадами виникнення, зміни і припинення адміністративних правовідносин;
- передбачають права і обов'язки суб'єктів у сфері державного управління;
- устанавлюють обмеження і заборони для фізичних і юридичних осіб як суб'єктів адміністративних правовідносин та ін.

Нормативні акти управління можуть видавати всі суб'єкти державного управління у межах своїх повноважень.

Коли видається норма права, виникає абстрактне адміністративно-правове відношення.

Індивідуальні правові акти управління є юридичними фактами виникнення, зміни і припинення суспільних відносин суб'єктів державного управління. Вони містять конкретні приписи певній особі, на їх підставі виникають, змінюються чи припиняються конкретні адміністративно-правові відносини¹.

Індивідуальні акти є за своєю сутністю актами застосування права.

Застосування права може мати регулятивний або охоронний характер.

Регулятивна форма застосування права знаходить прояв саме у виданні індивідуальних адміністративних актів. Регулятивна форма застосування норм адміністративного права призначена для вирішення конкретних адміністративних (управлінських) справ і питань, для реалізації прав і законних інтересів громадян і організацій у сфері управління.

Правоохоронна форма застосування права спрямована на охорону врегульованих юридичними нормами суспільних відносин та забезпечення їхньої недоторканності. За допомогою цієї форми застосування права вирішуються адміністративно-правові спори, здійснюється захист суб'єктивних прав громадян і організацій у сфері управління, застосовуються засоби адміністративного примусу².

Отже, індивідуальні акти застосування права можуть бути адміністративними, і можуть бути судовими.

Індивідуальні акти управління не є джерелами адміністративного права, оскільки вони не містять норм права. Вони направлені на реалізацію приписів нормативно-правових актів і не тільки адміністративних, але й інших галузей права. За своїм характером індивідуальні акти управління є розпорядчими актами, оскільки в них знаходить свій прояв юридично-владне волевиявлення суб'єкта державного управління щодо конкретного об'єкта управління. Прикладами таких актів можуть бути укази Президента України про призначення на посаду або

¹ Котельникова Е. А. Административное право: Учебное пособие. — Изд. 2-е, перераб. и доп. — Ростов н/Д: Феникс, 2003. — С. 139.

² Коренев А. П. Административное право России: Учебник. — В 3-х ч. — Часть 1. — М.: Московская академия МВД России, Центр юридической литературы "Щит", 2001. — С. 183.

звільнення з посади міністра, державного секретаря міністерства, розпорядження КМУ та ін.

Індивідуальні акти управління не підлягають державній реєстрації в органах юстиції, як це має місце стосовно нормативно-правових актів.

Змішані акти можуть містити як нормативні, так і індивідуальні розпорядження, адресовані конкретному суб'єкту управлінської діяльності, розпорядження (у зв'язку з допущеним ним правопорушенням) або рішення з конкретної управлінської справи (спору).

Залежно від дії правового акта управління у просторі розрізняють акти загального і локального характеру. Дія перших поширюється на всю територію України, других — на частину території (області, району, міста), на певну установу, державний орган. У низці випадків органи державного управління можуть приймати акти, які регулюють відносини, що виникають усередині даного органу. Їх прийнято називати внутрішньорганізаційними. Такі акти виступають різновидом локальних актів управління¹.

Залежно від форми вираження акти управління поділяють на письмові, усні і конклюдентні. Письмові та усні акти управління в адміністративній науці ще називають словесними. Найчастіше використовується така форма правового акта, як письмова, яка являє собою оформлений відповідно до встановлених вимог юридичний документ, в якому відображаються певні приписи, заборони, правила та ін. Усні акти управління найчастіше використовуються у Збройних силах України, органах внутрішніх справ, СБУ та ін. Вони не вимагають письмового оформлення і видаються для швидкого і оперативного вирішення управлінських завдань. Усні акти управління є обов'язковими для тих, кому вони адресовані і за невиконання або неналежне виконання таких актів об'єкти управління можуть бути притягнені до юридичної відповідальності.

Слід зазначити тут, що останнім часом у літературі зустрічається точка зору про те, що дедалі ширшого застосування

¹ . Кондратьєв Р. І. Локальні норми права. — Хмельницький: Хмельницький інститут регіонального управління і права, 2001. — 69 с.

набуває конклюдентна форма правових актів¹: дорожні знаки, спеціальні сигнали і позначення, тощо. У такому випадку волевиявлення владного суб'єкта знаходить своє вираження у конкретних жестах, знаках, сигналах. Наприклад, до таких актів зараховують сигнали і спеціальні знаки на повітряному, залізничному, морському і річковому транспорті, що застосовуються з метою забезпечення безпеки руху транспортних засобів; “зелений коридор” у міжнародних аеропортах, коли пасажир на свій розсуд обирає вид митного огляду (у цьому випадку конклюдентний акт виражений у формі пропозиції, а не розпорядження, вказівки або заборони); жест співробітника ДПС, який регулює рух транспорту та пішоходів. Конклюдентні адміністративні акти мають обов'язковий характер і підлягають виконанню тими, кому вони адресовані². Недотримання вимог конклюдентних актів є підставою для притягнення осіб до, як правило, адміністративної відповідальності.

На нашу думку, подібна точка зору відображає загальну тенденцію, пов'язану із процесами демократизації суспільства, на перенесення категорій приватного права у право публічне. До таких категорій належить, зокрема, адміністративний договір. Але щодо використання такого поняття, як конклюдентні дії, слід зауважити, що ними у праві приватному є узгоджені дії суб'єктів, чого немає у даному випадку. Але позиція, звичайно цікава і заслуговує на її всебічне дослідження.

Адміністративний договір, як зазначалося, також є підставою виникнення, зміни та припинення конкретних адміністративно-правових відносин.

Актуалізація проблеми адміністративного договору у світлі здійснюваних перетворень обумовлена зростанням ролі приватного права в регулюванні суспільних відносин, а отже і з розвитком договірних стосунків у публічно-правових відносинах.

Протягом останніх десятиліть проблема договору в адміністративному праві стає дедалі більш актуальною, хоча вона і не є новою. Так категорія адміністративного договору згадується

¹ Котельникова Е. А., Семенцова И. А., Смоленский М. Б. Административное право: Серия “Учебные пособия”. — Ростов н/Д: Феникс, 2002. — С. 138.

² Стефанюк В. Правові акти управління // Право України. — 2003. — № 7. — С. 7.

у вітчизняній літературі 20-х років ХХ ст. як побічна форма управлінської діяльності, у 60-х — як один із факторів її демократизації¹. Одним із перших авторів, що приділили цьому питанню належну увагу, вважається Є. Старосьцяк². У подальшому ця тема знаходить відображення у працях В. А. Юсупова, В. Д. Рудашевського, Б. М. Лазарева та ін.

Термін “адміністративний договір” є останнім часом досить вживаним у науці адміністративного права, навіть зустрічається це поняття й у чинному адміністративному законодавстві. Так у частині 5 статті 35 Закону України “Про місцеві державні адміністрації” зазначається, що для здійснення спільних програм місцеві державні адміністрації та органи місцевого самоврядування можуть укладати договори, створювати спільні органи та організації. Однак нормативне визначення адміністративного договору відсутнє. Невизначеним остаточно це питання лишається й у теорії адміністративного права, хоча йому і приділяється багато уваги³. Проблема полягає у тому, що договір традиційно вважається засобом регулювання у галузях приватного права, зокрема, у цивільному праві, де склалися засади, що ґрунтуються на рівності сторін, їх автономії тощо.

¹ Ямпольская Ц. А. О теории административного договора // Сов. гос. и право. — 1966. — № 10; Новоселов В. И. К вопросу об административных договорах // Правоведение. — 1969. — № 3.

² Старосьцяк Е. Правовые формы административной деятельности. — М., 1959.

³ Стариков Ю. Н. Административный договор (Опыт законодательного регулирования в Германии) // Гос. и право. — 1996. — № 12. — С. 56—67; Розенфельд В. Г., Стариков Ю. Н. Современные проблемы формирования теории административного договора // Правовая наука и реформа юридического образования: Сб. научных трудов; Публичное право. — Воронеж, 1995. — Вып. 3. — С. 6—50; Битяк Ю., Константиий О. Правова природа адміністративних договорів // Вісник Академії правових наук України. — Х., 2001. — С. 101—108; Стариков Ю. Н. Курс общего административного права: Государственная служба. Управленческие действия. Правовые акты управления. Административная юстиция. — В 3-х т. — М.: НОРМА, 2002. — Т. 2. — С. 440—485; Виконавча влада і адміністративне право / За заг. ред. В. Б. Авер'янова. — К.: Ін Юре, 2002. — С. 94—103; Савотин А. А. Административно-правовой договор в системе регулирования общественных отношений // Юрист. — 2001. — № 11. — С. 52—57; Тихомиров М. Ю. Акт управления и договор // Советское государство и право. — 1987. — № 3. — С. 38—43.

Публічне право, однією з галузей якого є право адміністративне, належить до протилежного полюсу юридичного світу, воно за своєю суттю є продовженням публічної влади, з усіма її недоліками та перевагами.

Цікавою є точка зору С. С. Алексєєва, згідно з якою основою функціонування публічної влади взагалі є суспільний договір, який ще називають первинним. Такий договір містить певні елементи публічності. Тому й ті адміністративні договори, що існують зараз, своєю основою мають такий первинний договір між суспільством (його більшістю) і владою. Саме за таким договором цій владі було надано імперативності¹.

Перегляд змісту, структури та предмета адміністративного права здійснюється з урахуванням тенденцій посилення захисту прав громадян, що намітилися в адміністративному праві України, зарубіжного досвіду, а також практики дореволюційного адміністративно-правового будівництва.

З розвитком демократії адміністративне право використовує певні положення права приватного, що пов'язане, перш за все, з необхідністю збагачення відносин влади-підпорядкування такими формами, які мають своєю основою засади свободи особистості, інших суб'єктів. У зв'язку з цим в адміністративному праві складаються інститути, подібні до інститутів приватного права, зокрема — інститут адміністративного договору.

Отже, радикальної модифікації зазнає поведінка держави, за якої йдеться про визнання державою пріоритетності приватних інтересів, про вироблення нової філософії взаємовідносин з індивідами та їх об'єднаннями. А отже, сьогодні існують об'єктивні чинники підвищення ролі договірного регулювання. Ця універсальна тенденція охопила і сферу управління також, де договір поступово набуває сенсу важливого засобу саморегуляції відносин суб'єктів. При цьому розрізняють договори як юридичні документи і як правові акти, що породжують інші акти і конкретні правовідносини².

Визначаючи ознаки адміністративно-правового договору, відправною точкою слід обрати ознаки правового договору як

¹ Алексєєв С. С. Самое святое, что есть у Бога на земле: Иммануил Кант и проблемы права в современную эпоху. — М., 1998. — С. 119.

² Тихомиров Ю. А., Талапина Э. В. Введение в российское право. — М.: Городец-издат, 2003. — С. 325.

такого. Їх можна виявити шляхом аналізу загального поняття договору: це угода сторін, спрямована на виникнення, зміну або припинення їхніх взаємних прав та обов'язків. Договоріві властиві такі ознаки:

- свобода волевиявлення, тобто добровільність укладення;
- рівність сторін;
- досягнення згоди по всіх істотних аспектах договору;
- еквівалентний характер;
- взаємна відповідальність сторін за невиконання або неналежне виконання умов договору;
- забезпечення договору примусовою силою держави, що надає йому юридичної чинності¹.

Договори приватного права найчастіше регулюють відносини двох сторін і розраховані на встановлення, зміну та припинення конкретних правовідносин і у цьому сенсі є індивідуалізованими, тобто такими, що не породжують зобов'язань для інших фізичних та юридичних осіб.

Адміністративний договір є особливою категорією публічного права, своєрідною формою реалізації державної виконавчої влади, найбільш виразно вони виступають у ролі юридичних фактів особливого роду, що зумовлюють виникнення адміністративно-правових відносин².

У літературі склалося три основні підходи до проблеми адміністративно-правового договору.

По-перше, договір розглядається як індивідуально-правовий акт, який не є джерелом права³.

Однак зустрічаються договори нормативного характеру у сфері виконавчої влади (наприклад, Конституційний договір про основні засади функціонування державної влади і місцевого самоврядування 1995 р. та ін.). Отже, зазначені договори можуть містити загальнообов'язкові правила поведінки, які охороняються державою, тобто мають нормативний характер.

¹ *Резніченко С. В.* Договір у системі джерел конституційного права України. — Одеса, 1999. — С. 56—57.

² *Алехин А. П., Кармолицкий А. А., Козлов Ю. М.* Административное право Российской Федерации: Учебник. — М.: Зерцало, 1997. — С. 262.

³ *Петров Г. И.* Советское административное право: Часть общая. — Л., 1970. — С. 57.

По-друге, у юридичній науці існує точка зору про те, що кожен договір містить у собі норми права особливого виду — локальні норми або мікронорми, тому всі види договорів є джерелами права¹. Однак, у сфері дії публічного права, далеко не всі договори є нормативними, можуть мати і індивідуальний характер.

По-третє, допускається існування, поруч із нормативними, і індивідуальних адміністративних договорів².

Звертаючись до визначення поняття адміністративного договору, визначимо характерні риси останнього.

По-перше, це угода, що виникає у сфері дії виконавчої влади у зв'язку і з приводу реалізації органом цієї влади державно-владних повноважень.

По-друге, підставою виникнення такої угоди є адміністративний акт — владний вольовий припис.

По-третє, адміністративний договір завжди конкретизує норму адміністративного права чи акт правозастосовчої діяльності органу державної виконавчої влади.

По-четверте, адміністративний договір має організуючий характер³.

Крім цього, адміністративно-правові договори укладаються у публічних інтересах, мають метою досягнення публічного блага, тобто тут переважають суспільні цілі. Неможливою (за будь-яких умов) є одностороння відмова від виконання договірних умов або їх зміна. Норми про форс-мажор тут не застосовуються. Не може бути такий договір або окремі його положення визнано конфіденційними. Більш того, у деяких випадках необхідною умовою чинності адміністративно-правового договору є його опублікування⁴. Значна кількість адміністративно-правових договорів, до того ж, на відміну від договорів приватного права, має нормативну природу.

¹ *Курашвили Б. П.* О понятии административного договора // Договорные формы управления: постановка проблемы и пути ее решения; Сборник научн. трудов. — М., 1981. — С. 53.

² *Алексеев С. С.* Государство и право. — М., 1994. — С. 84—85.

³ *Колпаков В. К.* Адміністративне право України: Підручник. — К., 1999. — С. 220.

⁴ *Демин А. В.* Нормативный договор как источник административного права // Гос. и право. — 1998. — № 2. — С. 18.

Слід зазначити, що за порушення такого договору можливе застосування засобів різних видів відповідальності: дисциплінарної, адміністративної, цивільно-правової. Адміністративний договір ще не забезпечено судовим захистом і невиконання його сторонами або однією з них не тягне майнової відповідальності. Ця проблема має бути розв'язана у законодавчому порядку.

У юридичній літературі існує декілька точок зору щодо визначення поняття адміністративно-правового (адміністративного) договору.

Наприклад, адміністративний договір визначається як правовий акт управління, що ухвалюється на підставі норм права двома (або більше) суб'єктами адміністративного права, один із яких обов'язково є органом виконавчої влади, може містити у собі загальнообов'язкові правила поведінки (нормативний характер) або встановлювати (змінювати, припиняти) конкретні правовідносини між його учасниками (індивідуальний характер)¹.

Адміністративний договір розуміється також як визначена нормами адміністративного права угода двох або більше сторін, одна з яких є носієм державно-владних повноважень по відношенню до інших учасників (сторін) угоди². Цією угодою встановлюються адміністративно-правові норми, обов'язкові для учасників управлінських відносин, а також встановлюються, змінюються або припиняються адміністративні права та обов'язки³. Наголошується на тому, що на відміну від актів управління, адміністративний договір характеризується рівністю сторін⁴, попри те, що однією із сторін є державний орган, а сам договір укладається на підставі норм адміністративного права⁵.

¹ *Виконавча влада і адміністративне право / За заг. ред. В. Б. Авер'янова. — К.: Ін-Юре, 2002. — С. 98.*

² *Васильев А. С. Административное право Украины (общая часть): Учебное пособие. — Х.: Одиссей, 2001. — С. 143.*

³ *Котельникова Е. А., Семенцова И. А., Смоленский М. Б. Административное право: Серия "Учебные пособия". — Ростов н/Д: Феникс, 2002. — С. 144—145; Юсупов В. А. Правоприменительная деятельность органов управления. — М., 1979. — С. 14.*

⁴ *Четвериков В. С. Административное право: Учебное пособие. — М.: Новый Юрист, 1998. — С. 86.*

⁵ *Коренев А. П., Абдурахманов А. А. Административные договоры: понятия и виды // Журнал российского права. — 1998. — № 7. — С. 86.*

Враховуючи зазначене, адміністративно-правовий договір можна визначити як правочин, укладений на підставі адміністративно-правових норм у загальнодержавних (публічних) інтересах, правовий режим якого визначається наявністю сторони, що має державно-владні повноваження.

У теорії адміністративного права виокремлюються такі ознаки адміністративного договору.

Перш за все, договори публічного права є здебільшого договорами нормативного характеру, що відрізняються встановленням правил тривалої дії для широкого кола адресатів, котрі відповідно до них повинні: видати правові акти, укласти угоди, здійснити юридично значущі дії¹.

Адміністративні договори укладаються між суб'єктами адміністративного права, ґрунтуються на нормах адміністративного права, переслідують публічно-корисні цілі².

Відмінності виявляються у предметі, суб'єктах та змістові таких договорів, а також у засобах забезпечення їх реалізації³.

Предметом адміністративно-правового договору є відносини влади та підпорядкування, причому ті з них, що допускають договірну, а не загальноправову форму регулювання.

Публічно-правові договори є більш загальною категорією. Суб'єктами публічно-правового договору є, насамперед, суб'єкти публічно-правових відносин, котрі наділені державно-владними повноваженнями. В адміністративно-правовому договорі це органи державної виконавчої влади та їх посадові особи. З іншого боку, суб'єктами адміністративно-правового договору можуть виступати суб'єкти, що не мають владних повноважень, але можуть у публічно-правовій сфері бути носіями деяких владних функцій (трудові колективи, органи самоорганізації населення тощо).

Щодо змісту публічно-правового договору, то він є досить специфічним. Цю специфіку зумовлює те, що права й обов'язки

¹ Тихомиров Ю. А. Курс административного права и процесса. — М., 1998. — С. 188—189.

² Мельгунов В. Д. Административные и иные договоры, заключаемые между государством и хозяйствующими субъектами // Институты административного права России / Отв. ред. И. Л. Бачило, Н. Ю. Хаманева. — М., 1999. — С. 117.

³ Тихомиров Ю. А. Публичное право. — М., 1995. — С. 183—184.

сторін-учасників мають заданий, спрямований, заздалегідь передбачений характер, визначений компетенційними повноваженнями тієї чи іншої сторони.

Усі публічно-правові договори можна поділити на:

- установчі договори;
- компетенційно-розмежувальні договори;
- угоди про делегування повноважень;
- програмно-політичні договори про дружбу й співробітництво;
- договори між державними і недержавними структурами;
- договори про громадянську згоду;
- міжнародні договори¹.

При визначенні правової природи адміністративно-правових договорів слід зазначити, що вони виникають лише у сфері дії виконавчої влади, тобто там, де складаються адміністративно-правові відносини. Норми адміністративного права безпосередньо впливають на зміст цих угод, при цьому воля сторін скеровується на реалізацію норм адміністративного права, тобто на реалізацію волі держави. На відміну від договорів приватного права, тут атрибутивно діє державно-владний учасник, який у межах своєї компетенції реалізує функції державного управління. Тому в адміністративному договорі завжди виявляється державна воля до створення певної ситуації.

Для адміністративного права найбільш характерними є функціонально-управлінські правочини, правочини між державними і недержавними структурами. Можна віднести до цієї категорії державне замовлення, договори про надання деяких послуг приватним особам, наприклад, комунальних (у них у сучасних умовах є елементи адміністративних договорів) тощо.

Так функціонально-управлінські договори укладаються між структурними одиницями державної виконавчої влади з метою координації їх діяльності при вирішенні спільних завдань. Вони посилюють взаємодію ланок державної виконавчої влади, а також взаємодію органів державної виконавчої влади з іншими суб'єктами шляхом уточнення, конкретизації або додаткового гарантування виконання повноважень для забезпечення реалізації публічних інтересів.

¹ Тихомиров Ю. А. — Публичное право. — М., 1995. — С. 184.

Адміністративно-правові договори між органами виконавчої влади і недержавними утвореннями покликані вирішувати проблему узгодження питань між ним у галузі соціальних відносин тощо.

Крім цього, до адміністративно-правових договорів слід також віднести договори про делегування повноважень, а саме, договори про делегування деяких повноважень державної виконавчої влади органам місцевого самоврядування. При цьому мають бути дотримані такі вимоги:

- делегуються лише окремі повноваження;
- при делегуванні повноважень держава фінансує їх здійснення в повному обсязі за рахунок коштів державного бюджету;
- при цьому органам місцевого самоврядування передаються відповідні об'єкти державної власності;
- органи місцевого самоврядування у питаннях здійснення ними повноважень органів виконавчої влади підконтрольні відповідним органам державної виконавчої влади.

Останнім часом дедалі частіше приймаються нормативні акти, що зобов'язують сторони до укладення договорів. Отже, підставами для них є, по-перше, адміністративно-правові норми; набирають чинності вони лише у випадку прийняття відповідного адміністративно-правового акта; якщо дія цього правочину буде визнана недоцільною, вона може бути припинена в адміністративному порядку прийняттям нового адміністративно-правового акта, що скасовує попередній¹.

Для укладення і виконання адміністративно-правових договорів доцільно, на наш погляд, використовувати загальні вимоги договірного права, установлені цивільним законодавством, такі як форма договору, наслідки недотримання встановленої форми, випадки недійсності, відповідальність, терміни тощо.

При виробленні концепції регулювання адміністративно-договірних відносин слід використати і закордонний досвід. Так, наприклад, адміністративні договори застосовуються в управлінській практиці Франції з початку ХХ століття. Для укладення таких правочинів необхідна наявність двох сторін, але після їх укладення, коли визначені межі рівноправних відносин між

¹ Колпаков В. К. Адміністративне право України: Підручник. — К., 1999. — С. 218—219.

адміністрацією і приватною особою, адміністрація отримує певні права на здійснення односторонніх владних дій щодо іншого учасника правочину. Адміністрація може навіть в односторонньому порядку розірвати договір, але при цьому повинна виплатити компенсацію за негативні фінансові наслідки цих дій¹.

У Німеччині теорія і законодавче регулювання адміністративного договору мають високий рівень розробки і розвитку.

Адміністративний договір встановлюється федеральним Адміністративно-процесуальним законом від 25 травня 1976 р., а також відповідними законами земель. Таким чином публічно-правовий договір прямо передбачений законом. Сфера його застосування є чітко окресленою і відділеною від акту управління, а також від інших правових форм управління. Детальної розробки зазнали у німецькому адміністративному праві такі питання, як допустимість адміністративно-правового договору, його законність, помилковість та нікчемність таких договорів.

Адміністративним договором у Німеччині є договір, котрий створює правове відношення у сфері дії адміністративного права і при цьому встановлює, змінює та припиняє обов'язки. Публічно-правовий (адміністративний) договір відрізняється від інших договорів за своїм предметом.

На проблему адміністративного договору слід звернути увагу не лише з точки зору матеріальних адміністративно-правових норм, що встановлюють статутні положення (учасники, права і обов'язки учасників, відповідальність, адміністративно-правовий режим виконання), але й з позицій адміністративно-процесуального права, оскільки адміністративно-договірний процес належить до структури адміністративного процесу, а адміністративно-правовий договір — це одне з адміністративно-процесуальних проваджень (позитивний адміністративний процес)².

Загалом слід зазначити, що адміністративний договір є категорією складною і недостатньо дослідженою у вітчизняній теорії адміністративного права, такою, що проходить процес становлення і тому потребує подальшого аналізу фахівців як у галузі адміністративного, так і цивільного права.

¹ Брзбан Г. Французское административное право. — М., 1988. — С. 149.

² Стариков Ю. Н. Курс общего административного права: Государственная служба. Управленческие действия. Правовые акты управления. Административная юстиция. — В 3-х т. — М.: НОРМА, 2002. — Т. 2. — С. 446.

4.4. Підстави трансформації адміністративно-правових управлінських (регулятивних) відносин

Як зазначалося в попередньому підрозділі, підставою виникнення, зміни, припинення адміністративно-правових управлінських відносин є, передусім, правомірна поведінка у формі дій та бездіяльності суб'єктів адміністративного права (загальних адміністративно-правових відносин), яка здійснюється в межах, визначених нормами адміністративного права.

Разом із тим, у випадках порушення приписів адміністративно-правових норм зазначені управлінські відносини зазнають більш або менш потужного негативного впливу, через що постає питання про наслідки його для управлінських відносин, які дотепер були впорядкованими або мали бути впорядкованими відповідно до мети, поставленої в межах підсистеми державного управління.

Оцінюючи такі наслідки, передусім, варто зауважити, що при недотриманні приписів норми адміністративного права, як і практично кожної норми, що має регулятивне спрямування, відбувається одночасно і порушення так званого об'єктивного права, і порушення права суб'єктивного.

Порушення об'єктивного права полягає в недотриманні приписів норми адміністративного права, що саме по собі являє небезпеку для публічного правопорядку. Уже сама формальна ознака — порушення припису норми права — у даному випадку визначає наявність правопорушення.

Що стосується порушення суб'єктивних прав учасників адміністративно-правових відносин, то воно, на наш погляд, має оцінюватися і характеризуватися на двох рівнях.

По-перше, таке порушення на рівні загальних адміністративно-правових відносин має місце, коли йдеться про невиконання обов'язку дотримання норм адміністративного права, якими захищаються суб'єктивні права уповноваженої особи. Недотримуючись такого припису норми адміністративного права, порушник одночасно порушує суб'єктивні права уповноважених нею осіб. Причому, це можуть бути як суб'єкти управління, так і громадяни, котрі наділені тими чи іншими правами безпосередньо нормою права. Наприклад, відмовляючи у видачі

податкової декларації, працівник державної податкової інспекції, порушує і загальний припис норми адміністративного права, котра покладає на нього такий обов'язок, і суб'єктивне право громадянина — платника податків.

По-друге, порушення суб'єктивних прав учасників адміністративно-правових відносин можливе на рівні конкретних управлінських відносин, коли, скажімо, не виконуються індивідуальні акти управління, на видання яких має право конкретний суб'єкт, котрий здійснює функції державного управління.

Отже, термін “порушення права” є багатозначним, охоплюючи два пов'язані, але не тотожні поняття: 1) порушення припису правової норми; 2) порушення суб'єктивного права учасника адміністративно-правових відносин¹.

У кожному разі перше та друге пов'язані з недотриманням приписів норми адміністративного права, якими визначено вимоги до правомірної поведінки учасників адміністративно-правових відносин. Це, як уявляється, і дає підстави для кваліфікації вчинених дій як “правопорушення” у його широкому значенні (хоча точнішим здається вести мову не про “адміністративне правопорушення”, а про “адміністративно-правове порушення”, що більшою мірою відображає сутність цього явища, тут і далі зберігаємо, зазвичай, традиційну термінологію, послуговуючись іноді також і його варіантами).

Як зазначалося вище, правомірна поведінка і правопорушення співвідносяться одне з одним як протилежності, перебуваючи, як усякі протилежності, в органічному взаємозв'язку та “змаганні”.

Діалектична єдність між ними полягає в тому, що правопорушення неможливе в тих випадках, коли нормою права не були передбачені вимоги певної поведінки. Воно виникає як наслідок недотримання вимог щодо правомірної поведінки і має бути припинене примусово, щоб поновився стан речей, який існував до порушення.

Відповідно правомірна поведінка слугує підставою виникнення управлінських (регулятивних) правовідносин і здійснюється

¹ Про інші підходи до трактування сутності правопорушення див., наприклад: *Хавронюк М.* Дисциплінарні правопорушення і дисциплінарна відповідальність: Навчальний посібник. — К.: Атіка, 2003. — С. 7—9.

в межах останніх, виступаючи як результат реалізації норм адміністративного права у формі їх застосування, дотримання, використання і виконання.

Барто зазначити, що у вітчизняній літературі набула поширення думка, що адміністративне правопорушення виступає як підстава виникнення нових правовідносин (адміністративно-деліктних)¹.

Проте в контексті дослідження адміністративно-правових відносин, як уявляється, точніше буде розглядати адміністративно-правове порушення не як підставу виникнення правовідносин, а як підставу трансформації загальних регулятивних адміністративно-правових відносин у конкретні адміністративно-правові охоронні (деліктні) відносини.

Такий підхід зумовлений згаданою вище діалектичною єдністю правомірної поведінки і правопорушення. Останнє не може існувати, якщо нормою права не була передбачена певна правомірна поведінка. Якщо ж така правомірна поведінка була передбачена нормами адміністративного права, то, як було зазначено в попередньому розділі, це зумовило виникнення загальних регулятивних адміністративно-правових відносин, порушення змісту яких і має місце при вчиненні правопорушення.

Отже, охоронні адміністративно-правові відносини виникають "не на рівному місці", а відображають трансформацію деформованих (дефектних, спотворених) регулятивних адміністративно-правових відносин у правовідносини охоронні, де відбувається заміна порушеного обов'язку певної правомірної поведінки на інший обов'язок (найчастіше, це обов'язок поновити порушений стан і відчуті негативні наслідки недодержання вимог норми адміністративного права, тобто вимога зазнати дії засобів державного примусу — адміністративної відповідальності, адміністративного захисту тощо).

Найчастіше питання про наслідки адміністративного правопорушення розглядається в площині застосування адміністративно-правової відповідальності, котра нерідко ототожнюється з адміністративним деліктним відношенням як таким².

¹ Коваль Л. В. Административно-деликтное отношение. — К.: Вища школа, 1979. — С. 80.

¹ Там само. — С. 23.

Проте таке розширене тлумачення відповідальності уявляється невинувинним, оскільки, як слушно зазначалося в літературі, при неправильному (необґрунтованому) застосуванні мір відповідальності не може бути досягнутим бажаний результат: покарані будуть невинні, потерпілі не одержать очікуваної компенсації збитків, а все це в результаті не забезпечує й виховно-попереджувального впливу як на самого порушника, так і на інших, схильних до правопорушень осіб¹.

Це зумовлює необхідність розмежування тих наслідків адміністративного правопорушення, які є мірами адміністративної відповідальності, і тих, які такими мірами не є.

Не заглиблюючись тут у це складне теоретичне питання, що потребує окремого дослідження², зазначимо лише, що більш обґрунтованою здається точка зору, згідно з якою наслідки будь-якого правопорушення (і в тому числі правопорушення адміністративно-правового) не вичерпуються можливістю застосування лише мір відповідальності, але й можуть виражатися в інших примусових заходах, спрямованих на припинення правопорушення, відновлення стану, який існував до правопорушення, тощо. Втім, оскільки можливість застосування відповідальності чи інших мір впливу пов'язана із самим характером порушення норм адміністративного права, до цього питання доцільно повернутися після розгляду властивостей та ознак адміністративного правопорушення.

Звертаючись до цього питання, варто зазначити, що визначення як поняття, так і ознак правопорушення в юридичній літературі залишається дискусійним. Існують також істотні розбіжності щодо визначення складу (елементів) правопорушення,

¹ Лукашева Е. А. Социальное государство и защита прав граждан в условиях рыночных отношений // Социальное государство и защита прав человека. — М., 1994. — С. 11—12.

² Варто зазначити, що до цієї проблеми зверталися фахівці як у галузі загальної теорії держави і права, так і в окремих галузях. Втім якоїсь спільної позиції вироблено так і не було. В межах науки адміністративного права цим займається спеціальний науковий напрямок — адміністративна деліктологія. Характеристику останньої див., наприклад: Додин Е. В. Административная деликтология: Курс лекций. — Одесса: БАХВА, 1997. — С. 3—28.

значення окремих елементів для встановлення наявності правопорушення тощо.

Оскільки “правопорушення” (у тому числі адміністративне) за самою своєю сутністю є недотриманням (порушенням) припису правової норми, його характеристику доцільно почати з аналізу поняття протиправної поведінки.

При цьому важливе значення має та обставина, що, як зазначалося вище, протиправна поведінка є антиподом поведінки правомірної. Це дає можливість низку характерних рис правопорушення визначати “від зворотного”, використовуючи ту обставину, що правопорушення й у цілому, і в окремих проявах є протилежністю правомірної поведінки.

Крім того, слід враховувати, що хоча протиправна поведінка здійснюється у сфері права, але на відміну від правомірної поведінки вона є не формою волі, а формою несвободи чи свавілля. Оскільки протиправна поведінка має антиправову природу, то вона входить до механізму правового регулювання тільки як юридичний факт, тобто як конкретна обставина, що є однією з причин виникнення охоронних правовідносин¹.

З цих міркувань, насамперед, доцільно охарактеризувати протиправну поведінку з погляду оцінки її місця в системі юридичних фактів, маючи при цьому на увазі, що правопорушення, як і акт правомірної поведінки, — це конкретний людський вчинок, тобто дія чи бездіяльність дієздатного суб'єкта, здійснена під контролем його свідомості і волі.

За зовнішньою формою правопорушення виступає як порушення певної вимоги конкретної норми права. Тому правопорушення, як правило, підрозділяють на види відповідно до галузі права, у сфері правового регулювання якої відбувається порушення приписів правових норм. Виходячи з цієї ознаки, правопорушення традиційно підрозділяють на кримінальні злочини, цивільні правопорушення, адміністративні правопорушення, дисциплінарні правопорушення і т. п.²

¹ Загальна теорія держави і права: Навч. посіб. / А. М. Колодій, В. В. Копейчиков, С. Л. Лисенков та ін. За заг. ред. С. Л. Лисенкова, В. В. Копейчикова. — К.: Юрінком Інтер, 2002. — С. 238.

² 70 лет советского государства и права / Под ред А. И. Королева, Ю. К. Толстого, Л. С. Явича, — Л.: Изд-во Ленинградского ун-та, 1987. — С. 184.

Принагідно варто зазначити, що в деяких галузях права окремо пропонується визначення поняття правопорушення, а в деяких воно не виокремлюється, але впливає з тлумачення сукупності норм, що регулюють ту чи іншу групу відносин.

Наприклад, у цивільному праві немає нормативного визначення цивільного правопорушення, а тому його поняття й ознаки виводяться шляхом доктринального тлумачення норм законодавства¹.

Проте поняття адміністративного правопорушення (проступку) безпосередньо дано в ст. 9 Кодексу України про адміністративні правопорушення, де воно визначається як протиправна, винна (умисна або необережна) дія чи бездіяльність, яка посягає на громадський порядок, власність, права і свободи громадян, на встановлений порядок управління і за яку законом передбачено адміністративну відповідальність.

Крім того, у зазначеній нормі також спеціально розмежовуються адміністративне правопорушення та кримінальні злочини.

Так частина 2 ст. 9 Кодексу України про адміністративні правопорушення передбачає, що адміністративна відповідальність за правопорушення, передбачені цим кодексом, настає, якщо ці порушення за своїм характером не тягнуть за собою відповідно до закону кримінальної відповідальності.

Отже, у даному випадку підкреслюється така ознака адміністративного, кримінального та й всякого іншого правопорушення, як суспільна небезпека протиправної поведінки, а також наголошується на необхідності врахування ступеня небезпечності вчинку для визначення характеру правопорушення².

Варто зазначити, що при характеристиці суспільної небезпеки поведінки іноді зустрічається спрощений первісний поділ правопорушень усього на два види: злочини та проступки (провини)³.

¹ *Тархов В. А.* Ответственность по советскому гражданскому праву. — Саратов: Изд-во Саратовского ун-та, 1973. — С. 36.

² *Кодекс України об административных правонарушениях (научно-практический комментарий) / Под общей ред. А. С. Васильева.* — Х.: Одиссей, 2000. — С. 32—40.

³ *Теория государства и права / Под ред. С. С. Алексеева.* — М.: Юрид. лит., 1985. — С. 423; *Загальна теорія держави і права: Навч. посіб. / А. М. Колодій, В. В. Копейчиков, С. Л. Лисенков та ін. / За заг. ред. С. Л. Лисенкова, В. В. Копейчикова.* — К.: Юрінком Інтер, 2002. — С. 240—241.

Такий підхід видається не зовсім вдалим із різних міркувань.

Втім, до того, як звернутися до їх викладу, варто зробити застереження стосовно коректності вживання термінів “проступки” та “провини”. Перший з них є традиційним для доктрини українського адміністративного права на радянських та пострадянських теренах, другий — використовується в деяких вітчизняних працях з теорії права останніх років для позначення всіх правопорушень, крім кримінальних злочинів¹.

Не заперечуючи доцільність оновлення вітчизняної правової термінології як загальної тенденції, разом із тим, все ж таки хочемо вказати на деякі проблеми, які можуть виникнути у зв'язку із запровадженням терміна “вина”. Річ у тім, що згідно із класичним словником української мови Бориса Грінченка словом “вина” позначається як “проступок”, так і “вина”². Отже виникає небезпека підміни вказаних понять.

Можливо ризик виправдовував би себе, якби існувала необхідність заміни іншомовного слова “проступок” українським аналогом. Проте, як слідує з того ж таки класичного словника української мови, поняття “проступок” є таким, що цілком відповідає національній традиції слововживання у цій галузі³.

У сучасній українській мові визначення вказаних термінів взагалі розходиться із запропонованим у теорії держава і права їх тлумаченням, де вина трактується як “вина”, а “проступок” — як “вчинок, що порушує правила поведінки”. І хоча як додатковий варіант допускається трактування проступку у значенні “провини”, однак це виглядає, швидше, як своєрідна “залишкова” можливість слововживання, ніж загальне правило⁴.

¹ Загальна теорія держави і права / За ред. В. В. Копейчикова. — К.: Юрінком, 1997. — С. 202—203; Загальна теорія держави і права: Навч. посіб. / А. М. Колодій, В. В. Копейчиков, С. Л. Лисенков та ін. За заг. ред. С. Л. Лисенкова, В. В. Копейчикова. — К.: Юрінком Інтер, 2002. — С. 241.

² Словар української мови. Упорядкував з додатком власного матеріалу Борис Грінченко. В 4-х т. — Т. 3. “О—П” / НАН України. Ін-т української мови. — К.: Наукова думка, 1996. — С. 459.

³ Там само. — С. 483.

⁴ Великий тлумачний словник сучасної української мови / Уклад. і голов. ред. В. Т. Бусел. — К.: Ірпінь: Перун, 2001. — С. 963, 990. Див., також: Новий тлумачний словник української мови. У 4-х т. — Т. 3 / Укладачі В. Яременко, О. Сліпушко. — К.: Аконті, 1998. — С. 817.

Звісно, спеціальні терміни можуть тлумачитися дещо інакше, аніж їхні загальнозживані аналоги. Проте в даному випадку такий підхід уявляється небажаним, оскільки поняття “проступку” і “провини” стосуються не лише сфери права, але й правил, установлених в інших галузях регулювання поведінки в соціальних системах, що створює додаткову небезпеку порушення принципу “лезо Окама”.

Отже, з міркувань забезпечення точності слововживання, думається, виправданим є використання у відповідному контексті терміна “проступок” чи “правопорушення”, але не “провина”.

Разом із тим, згадана вище класифікація правопорушень на злочини і проступки видається не дуже вдалою у змістовному сенсі через такі обставини.

По-перше, поділ правопорушень на злочини і проступки передбачає необхідність подальшої класифікації проступків, оскільки вони охоплюють правопорушення в усіх галузях права, крім кримінального. Отже, виходить, що видом проступків є, скажімо, цивільне правопорушення. Тобто знову вводиться поняття “правопорушення”, але вже як вид “проступків”¹. Таким чином утворюється така схема: правопорушення поділяється на злочини і проступки, а проступки далі поділяються знову ж таки на проступки (але вже різної галузевої приналежності) і правопорушення (наприклад, цивільні, оскільки щодо останніх термін “проступки” ні в теорії права, ні в цивілістиці не застосовуються взагалі). Навряд чи такий поділ відповідає всім вимогам єдності підстав класифікації.

По-друге, при такому спрощеному підході не враховуються згадувані вище пропозиції стосовно доцільності розмежування адміністративних правопорушень та адміністративних проступків².

Не розглядаючи спеціально це питання, що виходить за межі проблематики цієї наукової розвідки, варто, разом із тим, звернути увагу на те, що відмінності, які існують між адміністративними

¹ Прусс В. М., Шемякин А. Н., Короткий Т. Р. Теория государства и права. — Одеса: Латстар, 1997. — С. 100.

² Додин Е. В. Административная деликтология: Курс лекций. — Одесса: БАХВА, 1997. — С. 31.

правопорушеннями і проступками, також свідчать на користь розрізнення не стільки злочинів і проступків, скільки класифікації правопорушень, що є родовим поняттям, передусім, відповідно до галузей права.

Сказане дозволяє зробити висновок, що однією з найважливіших ознак кожного правопорушення (у тому числі, правопорушення адміністративного) є суспільна небезпечність, котра може бути диференційована залежно від характеру вчинку; виду блага, яке охороняється правом, та характеру норм, котрі регулюють певні суспільні відносини, властивими їм методами¹.

Іншою суттєвою ознакою правопорушення, яка тісно пов'язана з ознакою попередньою, є його протиправність. Власне поведінка тому і визначається як протиправна, оскільки вона заборонена законом як така, що становить небезпеку для суспільства. Як слушно наголошувалося в літературі, усі правопорушення, якої б сфери життя суспільства вони не стосувалися, якими б різними вони не були за зовнішніми проявами, єдині за своєю суттю: вони є антисоціальними, оскільки не буває правопорушень, байдужих для суспільства².

Таким чином протиправність тісно пов'язана із суспільною небезпекою. Разом із тим, це не перешкоджає виокремленню протиправності як самостійної ознаки правопорушення. Це доцільно, зокрема, з тих міркувань, що не кожна суспільнонебезпечна поведінка вважається правопорушенням (наприклад, не є таким заподіяння шкоди неосудною особою), у той час, як кожне правопорушення — протиправне, тому що порушує суб'єктивне право уповноваженої особи в регулятивних правовідносинах³.

Разом із тим, не є адміністративним правопорушенням дія, передбачена законодавством як адміністративне правопорушення, але вчинена для усунення небезпеки, що загрожує

¹ Якуба О. М. О признаках административного правонарушения // Правоведение. — 1964. — № 3. — С. 58.

² 70 лет советского государства и права / Под ред. А. И. Королева, Ю. К. Толстого, Л. С. Явича, — Л.: Изд-во Ленинградского ун-та, 1987. — С. 485.

³ Теория государства и права: Курс лекций / Под ред. Н. И. Матузова и А. В. Малько. — М.: Юристъ, 1997. — С. 528.

державному чи громадському порядку, власності, правам і свободам громадян, установленому порядку управління. Але для цього вимагаються дві обов'язкові умови: 1) небезпека за даних обставин не могла бути усунута іншими засобами; 2) заподіяна шкода є менш значною, ніж відвернена шкода¹.

Стосовно оцінки вини особи, яка вчинила правопорушення, в літературі існують розбіжності: деякі автори вважають її ознакою правопорушення², інші — вважають правопорушенням будь-яку поведінку, що порушує вимоги правових норм, розрізняючи при цьому об'єктивне правопорушення і правопорушення, вчинене винно. При цьому наголошується, що наявність чи відсутність вини є байдужою для констатації факту правопорушення, але, як елемент складу правопорушення, виступає умовою відповідальності, набуваючи вирішального значення для визначення можливості та обсягу відповідальності порушника³.

З точки зору загальної теорії права такий підхід, очевидно, є плідним, а відтак цілком виправданим.

Однак у галузі адміністративного права він суперечить позиції законодавця, котрий, як уже згадувалося вище, у ст. 9 Кодексу України про адміністративні правопорушення проступок визначає як протиправну, винну (умисну або необережну) дію чи бездіяльність, яка посягає на громадський порядок, власність, права і свободи громадян, на встановлений порядок управління і за яку законом передбачено адміністративну відповідальність. Природно, що це зумовлює аналіз цього поняття під певним кутом зору, передусім, із позицій необхідності тлумачення положень чинного законодавства⁴.

¹ Жуковский А. Г. Административная ответственность в сфере предпринимательских отношений: Вопросы теории и практики. — Х.: Одиссей, 2000. — С. 38.

² Загальна теорія держави і права: Навч. посіб. / А. М. Колодій, В. В. Копейчиков, С. Л. Лисенков та ін.; За заг. ред. С. Л. Лисенкова, В. В. Копейчикова. — К.: Юрінком Інтер, 2002. — С. 240.

³ Сахипов М. С. Проблемы ответственности в колхозном праве. — Алма-Ата, 1972. — С. 24.

⁴ Адміністративна відповідальність (загальні положення та правопорушення у сфері обігу наркотиків): Навчальний посібник / За заг. ред. І. П. Голосніченка. — К.: КІВС, 2002. — С. 10.

Однак нормативне визначення поняття адміністративного правопорушення (проступку) не знімає питання про співвідношення останнього з об'єктивно протиправною поведінкою. Адже виникає колізія понять: з одного боку, навіть за умови об'єктивно протиправного діяння відбувається порушення і норми адміністративного права, і суб'єктивного права учасника регулятивних адміністративно-правових відносин; з іншого — таке порушення не вважається “адміністративним правопорушенням”.

Як уявляється, саме спробою вирішення цього протиріччя можна вважати те, що в проекті Кодексу України про адміністративні проступки йдеться не про “адміністративне правопорушення”, а про “адміністративний проступок”, котрий визначається як “передбачене цим Кодексом протиправне винне діяння (дію або бездіяльність), вчинене суб'єктом адміністративного проступку”¹.

Це дозволяє припускати, що останнє має трактуватися як категорія вужча, ніж поняття “адміністративне правопорушення”. Відтак, можна зробити висновок, що в проекті нового кодексу ознака “винності” стосується адміністративного проступку, у той час як “адміністративне правопорушення” може бути і винним, і невинним.

Але поки що йдеться лише про припущення стосовно тенденцій розвитку вітчизняного адміністративного законодавства.

Натомість чинне законодавство у цій галузі, ототожнюючи “адміністративне правопорушення” і “адміністративний проступок”, дає підстави вважати ознакою останніх, поряд з іншими властивостями, названими вище, також і вину.

Оскільки вина відображає здатність особи оцінювати ситуацію та керувати своїми діями, то сказане стосується і такої обставини як адміністративна деліктоздатність (осудність — стосовно кримінального права) особи, котра одночасно виступає і як елемент характеристики суб'єкта адміністративного правопорушення.

Крім зазначених рис правопорушення (суспільної небезпеки, протиправності, винності та деліктоздатності), у літературі іноді називають й інші його ознаки: необхідність наявності

¹ Адміністративне судочинство в Україні: Книга друга. Кодекс України про адміністративні проступки (проект). (Серія “Реформа судів України”). — Харків: Консум, 2003. — С. 17.

причинного зв'язку між протиправними діями і шкідливими наслідками; настання юридичної відповідальності в результаті здійснення правопорушення тощо¹.

Однак таке додаткове розширення переліку ознак правопорушення здається невиправданим.

Зокрема, наявність причинного зв'язку між протиправними діями і шкодою, що настала, очевидно, є не самостійною ознакою юридичної категорії "правопорушення", а лише є елементом складу останнього.

Що стосується настання юридичної відповідальності як ознаки відповідальності, то її співвідношення з правопорушенням виглядає більш складно. Як уявляється, юридичну відповідальність не можна вважати ознакою правопорушення вже хоча б тому, що на практиці не виключена ситуація, коли правопорушення вчинене, а порушник звільняється від відповідальності компетентним органом у зв'язку з незначною суспільною небезпекою діяння (частина 2 ст. 9 Кодексу України про адміністративні правопорушення). Тому більш точним уявляється не розцінювати юридичну відповідальність як ознаку правопорушення, а вважати правопорушення підставою юридичної відповідальності (на що, власне, орієнтує і формулювання частини 1 ст. 9 Кодексу України про адміністративні правопорушення).

З урахуванням викладеного можна визначити адміністративне правопорушення як суспільно-небезпечну, протиправну винну поведінку (дію чи бездіяльність) деліктоздатної особи, котра виражається в порушенні нею норм адміністративного права і завдає шкоду суспільству, державі чи суб'єктивним правам окремих осіб.

Визначення, що пропонується, охоплює головні ознаки адміністративного правопорушення, ураховуючи низку позитивних моментів дефініцій, запропонованих у літературі², і разом із тим,

¹ Котюк В. О. Теорія права: Курс лекцій / Навч. посібник для юрид. фак. вузів. — К.: Вентурі, 1996. — С. 120—121; Прусс В. М., Шемякин А. Н., Короткий Т. Р. Теория государства и права. — Одеса: Латстар, 1997. — С. 97—98; Загальна теорія держави і права: Навч. посіб. / А. М. Колодій, В. В. Копейчиков, С. Л. Лисенков та ін.; За заг. ред. С. Л. Лисенкова, В. В. Копейчикова. — К.: Юрінком Інтер, 2002. — С. 240.

² Агапов А. Б. Административная ответственность: Учебник. — М.: Статут, 2000. — С. 29; Теория государства и права: Курс лекций / Под ред. Н. И. Матузова и А. В. Малько. — М.: Юристъ, 1997. — С. 528.

дотримуючись методологічного підходу, що ґрунтується на принципі “необхідної достатності”, тобто обмеження кола ознак правопорушення, лише тими, що є необхідними і достатніми для його характеристики.

Оскільки адміністративне правопорушення у даному випадку нас цікавить не як “річ у собі”, а як підстава трансформації адміністративно-правових відносин, постає потреба знову звернутися тут до питань забезпечення належного функціонування управлінсько-правових відносин, що, як зазначалося вище, досягається за допомогою державного примусу — владного впливу держави на суб’єктів правовідносин із метою попередження правопорушень, покарання та виправлення правопорушників, поновлення порушених прав.

У цьому контексті важливим є те, що засоби примусу можуть бути класифіковані залежно від таких критеріїв, як спосіб охорони публічного правопорядку та функціональне призначення на засоби: попередження, припинення, поновлення та покарання (відповідальність).

Засоби попереджувального впливу є різновидом засобів державного примусу, котрі застосовуються з метою профілактики, попередження можливих правопорушень, а також із метою забезпечення громадської безпеки при стихійних лихах, аваріях тощо. Ця група заходів не пов’язана зі скоєнням правопорушень. До них належать перевірка документів, митний огляд, адміністративний нагляд за особами, звільненими з місць позбавлення волі, припинення або обмеження руху транспорту та пішоходів при виникненні загрози безпеці руху тощо.

Засоби припинення є таким видом засобів державного примусу, котрі застосовуються для припинення протиправних дій або для попередження їхніх шкідливих наслідків. Засоби припинення, на відміну від засобів попередження, застосовуються лише за наявності правопорушення. Наприклад, до таких засобів належать привод, вилучення майна (наприклад, холодної або вогнепальної зброї за відсутності спеціального дозволу на володіння цими предметами); адміністративне затримання осіб, які вчинили адміністративні проступки тощо.

Засоби захисту (правопоновлюючі засоби) належать до засобів державного примусу, що застосовуються для поновлення

нормального стану правових відносин шляхом стимулювання суб'єктів права до виконання покладених на них обов'язків. До засобів захисту, зокрема, належить, скасування незаконного нормативно-правового або правозастосовчого акта¹.

Засоби захисту іноді ототожнюються з засобами юридичної відповідальності.

Але варто зауважити, що термін "засоби захисту" (засоби захисту прав і забезпечення виконання обов'язків) має певною мірою умовний характер, оскільки міри юридичної відповідальності також забезпечують захист прав і правопорядку, виконання обов'язків. Тому засоби захисту і міри юридичної відповідальності як видові поняття включаються у більш об'ємне родове поняття "засоби правового захисту" ("захист суб'єктивних прав")².

Об'єднує засоби захисту і міри відповідальності те, що обидві ці категорії є видами державного примусу, реакцією держави на порушення суб'єктивних прав або невиконання юридичних обов'язків, заходами охорони і захисту суспільних відносин. Разом із тим, вони мають низку істотних відмінностей, які зумовлюють необхідність їх розмежування як самостійних видів реалізації санкцій правових норм, самостійних форм державного примусу.

По-перше, міри відповідальності та засоби захисту різняться за підставою застосування. Юридична відповідальність застосовується лише за наявності правопорушення. Заходи захисту, на відміну від відповідальності, можуть застосовуватися як за наявності правопорушення, так і за його відсутності, зокрема, при об'єктивно протиправному діянні, при відсутності вини особи, а в ряді випадків і за відсутності протиправності.

По-друге, критерієм відмежування заходів захисту і мір відповідальності є характер несприятливих наслідків, що виникають для правопорушника. Застосування мір юридичної відповідальності спричиняє покладення на правопорушника додаткового обтяження, додаткового обов'язку, може полягати

¹ *Теорія права и государства: Учебник / Под ред. проф. В. В. Лазарева. — Изд. 2-е, перераб. и доп. — М.: ПРАВО И ЗАКОН, 2001. — С. 333.*

² *Басин Ю. Г., Диденко А. Г. Защита субъективных гражданских прав // Юрид. науки. — Алма-Ата, 1971. — Вып. 1.*

в позбавленні або обмеженні його прав тощо. Застосування засобів захисту не супроводжується встановленням додаткових обов'язків, позбавленням або обмеженням прав. Вони передбачають лише виконання раніше наявного і порушеного обов'язку, поновлення первісного стану, припинення правопорушення.

По-третє, у заходів захисту і мір відповідальності різні функції. Головною функцією відповідальності є виховно-запобіжний вплив на правопорушника, перетворення його свідомості шляхом застосування до нього каральних санкцій. Заходи захисту характеризуються як так звані первинні правоохоронні санкції, що мають метю відновлення порушеного правового стану, припинення правопорушення.

Отже, заходи захисту — це правоохоронні засоби примусового впливу, спрямовані на захист прав і правопорядку, припинення дій, які порушують право, і поновлення правового стану, що існував до порушення, примусове виконання обов'язків, які застосовуються до суб'єкта незалежно від його вини і, як правило, не спричиняє додаткові для нього обов'язки або некомпенсовані обтяження¹.

Розмежування засобів захисту та мір юридичної відповідальності має практичне значення, перш за все, для діяльності правоохоронних органів. З метою адекватного правового регулювання необхідно чітко визначити, за яку поведінку слід встановлювати засоби захисту, а за яку — міри юридичної відповідальності².

Усі засоби захисту можна поділити на декілька груп залежно від способу досягнення мети. Так виділяють засоби захисту, що впливають шляхом: відмови у визнанні права; визнання права; припинення дій, які порушують право; поновлення правового стану, який існував до правопорушення; примусового виконання добровільно не виконуваного обов'язку; примусової зміни правових відносин; примусового припинення правових відносин³.

¹ Харитонов Є. О., Саниахметова Н. О. Правове забезпечення належної реалізації права на житло. — К.: НМК ВО, 1990. — С. 73.

² Проблемы общей теории права и государства: Учебник для вузов / Под общ. ред. академика РАН, д-ра юрид. наук, проф. В. С. Нерсесянца. — М.: НОРМА-ИНФРА-М, 2001. — С. 492.

³ Шевчук О. М. Засоби державного примусу у правовій системі України: Дис. ... канд. юрид. наук. — Харків, 2003. — С. 131—154.

І, нарешті, останнім видом засобів державного примусу у межах даної класифікації є засоби (міри) юридичної відповідальності, котра в літературі визначається (у вузькому розумінні) як реалізація або ж застосування адміністративного стягнення¹ або як адміністративно-правове відношення, що перетворене фактом проступку на відповідне деліктне відношення². (Оскільки адміністративно-правова відповідальність як така неодноразово була предметом спеціальних досліджень³, тут її характеристика не наводиться.)

Варто звернути увагу на те, що всі зазначені засоби примусу застосовуються в межах адміністративно-правових охоронних деліктних відносин, у які трансформуються адміністративно-правові відносини на підставі адміністративного правопорушення (у широкому розумінні цього поняття).

При цьому виокремлюють три підстави виникнення адміністративних деліктних правовідносин:

1) нормативну підставу, тобто систему норм, що передбачають відповідні правила поведінки і санкції за їх недотримання;

2) фактичну підставу, тобто діяння конкретного суб'єкта, що порушує правові розпорядження, охоронювані адміністративними санкціями (власне адміністративне правопорушення, а точніше — його склад, характеристика котрого може бути зведена до сукупності ознак правопорушення⁴, але, разом із тим, виходить за межі нашої розвідки);

¹ *Адміністративна відповідальність (загальні положення та правопорушення у сфері обігу наркотиків): Навчальний посібник / За заг. ред. І. П. Голосніченка. — К.: КІВС, 2003. — С. 6; Адміністративне судочинство в Україні: Книга друга. Кодекс України про адміністративні проступки (проект). (Серія "Реформа судів України"). — Харків: Консум, 2003. — С. 18.*

² *Коваль Л. В. Административно-деликтное отношение. — К.: Вища школа, 1979. — С. 23.*

³ *Адміністративна відповідальність (загальні положення та правопорушення у сфері обігу наркотиків): Навчальний посібник / За заг. ред. І. П. Голосніченка. — К.: КІВС, 2003. — 112 с.; Аганов А. Б. Административная ответственность: Учебник. — М.: Статут, 2000. — 251 с.; Бахрах Д. Н. Административная ответственность: Учебное пособие. — М., 1999. — 112 с.; Бахрах Д. Н. Административная ответственность граждан в СССР: Учебное пособие. — Свердловск: Изд-во Урал. ун-та, 1989. — 204 с.*

⁴ *Про поняття складу адміністративного правопорушення див., наприклад: Адміністративне право України / За редакцією Ю. П. Битяка. — Харків: Право, 2000. — С. 163; Четвериков В. С. Административное право: Учебное пособие. — М.: Новый Юрист, 1998. — С. 101.*

3) процесуальну підставу, тобто акт конкретного владного суб'єкта про накладення конкретного стягнення за конкретне адміністративне порушення¹.

Для того щоб виникли деліктні адміністративні правовідносини і були застосовані засоби державного примусу, необхідно, щоб усі три підстави в такій послідовності були присутні. Треба щоб була присутня норма, що встановлює обов'язок і санкцію за його невиконання. Затим фактична підстава. При наявності норми і діяння у встановленому законному порядку визначається засіб державного примусу (стягнення, попередження тощо) за адміністративне правопорушення.

При цьому охоронні деліктні правовідносини, як такі, що пов'язані з правовою патологією, спрямовані на здійснення юридичної відповідальності або на поновлення порушеного правопорядку, на охорону суб'єктивних прав та на застосування санкцій норм права².

Крім того, оскільки охоронні деліктні правовідносини, пов'язані з реалізацією санкцій правових норм, то вони мають ще й форму процесуальних правових відносин.

З урахуванням цих рис охоронні деліктні правовідносини можуть поділятися на види, притаманні лише їм.

Так залежно від напряму реалізації деліктні правоохоронні відносини можуть бути правовідновлюючими, компенсаційними та каральними.

За таким критерієм, як рівень індивідуалізації суб'єктів, вони завжди є відносними (конкретними). На відміну від регулятивних правових відносин, які можуть бути й абсолютними, тобто такими, де визначена лише одна сторона — носій суб'єктивного права, а всі інші визнаються зобов'язаними (а такої точки зору дотримується, як уже зазначалося, більшість правознавців), у правоохоронних деліктних відносинах точно визначені їх учасники.

¹ Бахрах Д. Н. Административное право: Учебник для вузов. — М.: БЕК, 1997. — С. 281.

² Явич Л. С. Общая теория права. — Л.: Изд-во Ленинградского ун-та, 1976. — С. 219.

Але найголовнішою особливістю охоронного деліктного правового відношення є можливість примусового правового забезпечення певної поведінки зобов'язаної особи¹.

До того ж саме звідси випливає, що охоронні правовідносини завжди є управлінськими, для їх виникнення достатньо волевиявлення лише однієї сторони — уповноваженого органу².

Отже, викладене вище дає, як уявляється, достатні підстави для оцінки протиправної поведінки у галузі регулятивних адміністративно-правових відносин (адміністративного правопорушення) як підстави трансформації останніх у деліктні адміністративно-правові відносини з метою припинення порушення і поновлення деформованих регулятивних відносин.

¹ Юриста О. Про поняття та основні ознаки правоохоронного відношення // Право України. — 1997. — № 10. — С. 56.

² Юриста О. Види правоохоронних відносин // Право України. — 1997. — № 12. — С. 88—90.

Аналіз історії розвитку теорії правовідносин взагалі і адміністративно-правових відносин, зокрема, свідчить про неослабний інтерес до цієї категорії з боку науковців-правників, яка посідає центральне місце у понятійному апараті як загальної теорії права, так і галузевих наук.

Визначення тенденцій подальшого розвитку науки адміністративного права перебуває у прямій залежності з тим, що концепція адміністративного права ґрунтується сьогодні на ідеї про те, що держава і суспільство не лише взаємодіють між собою, але й обслуговують одне одного. Тому вдосконалення адміністративного права відбувається шляхом визначення характеру і сутності відносин: індивід — суспільство — держава. При цьому увагу дослідників привертають правові аспекти стосунків особи з державою та суспільством, але відбувається важливе зміщення акцентів: тепер ураховується, що юридичні обов'язки можуть мати не лише громадяни щодо держави, але й держава та суспільство щодо громадян.

Іншою важливою тенденцією, котра набула останнім часом відчутного поширення, є поступове витіснення вчення про особливе владне відношення з адміністративного права і заміна його врегульованим правовими нормами відношенням між суб'єктами, спрямованим на забезпечення правопорядку, безпеки суспільства і добробуту громадян.

При цьому маємо враховувати, що поняття правовідносин є багатоплановим і визначення та характеристика його можливі на декількох рівнях.

Так, про юридичне (правове) відношення можна вести мову у подвійному сенсі: конкретне юридичне відношення є саме те відношення з усіма його індивідуальними ознаками, яке виникло в житті у певному випадку і отримало визнання права; абстрактне юридичне відношення має місце тільки в уяві, реально воно не існує і визначається типовими рисами, властивими для певної групи конкретних юридичних відносин. З конкретними відносинами має справу суддя, з абстрактними — законодавець і теоретик “абстрактного типового правового відношення”, встановленого диспозицією правової норми або

її санкцією, до виникнення конкретних правовідносин, котрі з'являються лише за наявності фактичних обставин, передбачених гіпотезою.

Разом із тим, як уявляється, виокремлення лише двох значень цієї категорії є недостатнім. Передусім тому, що це не дозволяє повною мірою враховувати всі рівні існування та функціонування правових понять і адекватно відобразити можливості їх багатозначного визначення на різних ступенях ієрархії правових наук:

- 1) на рівні загальної теорії права;
- 2) на рівні теорії (методології) тієї чи іншої галузі права (у нашому випадку — адміністративного права);
- 3) на рівні застосування конкретної норми відповідної галузі права.

Стосовно проблематики та напрямків даної наукової розвідки їх можна також іменувати:

- 1) “загальнотеоретичний рівень”;
- 2) “адміністративно-теоретичний рівень”;
- 3) “конкретно-адміністративний рівень”.

Зробивши поправку на вказане застереження, маємо виходити з того, що визначення та характеристика поняття правових відносин можливі на трьох рівнях.

1. На першому рівні характеристика правовідносин може бути дана у найбільш абстрактному вигляді, як категорії, що існує та підлягає аналізу в межах загальної теорії права взагалі. З таким поняттям правовідносин мають справу фахівці у галузі теорії права, а також усі правознавці, котрі в силу тих чи інших причин звертаються до аналізу правовідносин як загальноправового феномена.

2. На другому (теоретико-адміністративному, адміністративно-теоретичному) рівні категорія правовідносин теж характеризується у загальному вигляді, але вже на рівні галузевої теорії права, передусім, на рівні досліджень поняття, ознак та сутності категорій адміністративного права, котре виступає як складовий елемент класичної дихотомії “публічне право — приватне право”.

3. На галузево-конкретному (конкретно-адміністративному) рівні визначення правовідносин мають ураховуватися цільова спрямованість правового регулювання (визнання) відповідних

суспільних відносин, визначаються обставини, що впливають на їх виникнення та реалізацію, а відтак приймається рішення про застосування (характер реалізації) норми відповідної галузі права.

З такими правовідносинами мають справу судді, державні органи та посадові особи, до компетенції яких належить застосування правових норм, окремі суб'єкти права, котрі реалізують свої суб'єктивні права.

Варто звернути увагу на те, що слід розрізняти визначення правовідносин (наприклад, адміністративних) на конкретному рівні від характеристики правовідносин як правового зв'язку між конкретно визначеними суб'єктами.

У кожному разі категорії правовідносин, яка розглядається у такому сенсі, властиві індивідуалізованість суб'єктів, чітка визначеність їхньої взаємної поведінки, персоніфікація прав та обов'язків. Правове відношення є не безособовим абстрактним зв'язком, це завжди конкретне ставлення конкретної особи до конкретної особи. Сторони, як правило, наперед відомі, можуть бути точно вказані, а їхні дії скоординовано. Цього немає в інших суспільних відносинах, котрі не настільки формалізовані та впорядковані.

Разом із тим, диференціація визначення поняття правовідносин на загальнотеоретичному, теоретико-адміністративному та конкретно-адміністративному рівнях не означає, що між ними не існує логічного зв'язку. Вони співвідносяться між собою як загальне і окреме, абстрактне і конкретне, являючи у кінцевому підсумку системно-структурне утворення, що ґрунтується на засадах зняття подібних, злиття спільних та диференціації відмінних якостей окремих складових частин цієї структури (системи).

Як уявляється, розбіжність у поглядах науковців і певна непослідовність трактування сутності правовідносин значною мірою зумовлені тим, що недостатньо враховується не лише необхідність чіткого розмежування визначення правовідносин на різних рівнях: загальнотеоретичному, галузево-теоретичному, конкретно-теоретичному, але й доцільність диференційованого підходу до визначення поняття правовідносин на галузевому рівні.

Саме диференціація визначення правовідносин на рівні загального поділу права на приватне і публічне дає змогу більш

точно встановити співвідношення правовідносин та норми права, якими можуть регулюватися (чи визнаватися) відповідні суспільні відносини.

Скажімо, характеристика правовідносин як суспільних відносин, урегульованих нормами права, більшою мірою стосується відносин, які виникають у сфері публічних галузей права (передусім, адміністративних, усіх процесуальних тощо).

Разом із тим, таке твердження не є абсолютно правдивим стосовно приватно-правових відносин, оскільки вони можуть виникати не тільки на підставі норми закону і внаслідок її реалізації, але й з фактичних дій, що не суперечать закону. Отже, правовідносини загального характеру, що ґрунтуються на нормах природного права, приватно-правові відносини тощо не перебувають у такому безпосередньому зв'язку з правовою нормою, як правовідносини публічного права.

На підставі обраної методології даної наукової розвідки, найголовнішим критерієм поділу правовідносин визнано сферу права, у якій вони виникають. Звідси слідує, що відповідно до розмежування сфери приватного і публічного права необхідно розрізняти приватні і публічні правовідносини.

Таким чином усі правові відносини можна поділити за різними підставами на відносини приватного і публічного права, галузеві правові відносини, відносини регулятивні і охоронні, відносини матеріальні і процесуальні, відносини правозастосовчі і правотворчі.

При цьому визначальним є загальний поділ правовідносин на ті, що виникають у галузі приватного права, і похідний від нього поділ правовідносин на такі, що виникають у галузі публічного права, та поділ їх на рівні національних правових систем на галузеві правовідносини відповідно до галузей права, що є характерними для права певного типу. Саме залежно від того, чи є відносини публічно-правовими чи приватноправовими, визначається їхній зв'язок із певною галуззю національного права (приналежність до певної галузі права), а відтак та обставина, якими є їхні властивості, чи є вони за своєю сутністю адміністративно-правовими.

На підставі проведеного дослідження пропонується таке визначення поняття адміністративно-правових відносин, як урегульованих адміністративно-правовою нормою суспільних

відносин, що складаються у галузі державного управління та адміністративної охорони публічного правопорядку, один з учасників (або всі учасники) яких є носіями владних повноважень, а також суб'єктивних прав та юридичних обов'язків, які перебувають під охороною держави.

Аналіз зв'язку адміністративно-правових відносин з адміністративно-правовою нормою та характеристик використання, виконання, дотримання і застосування адміністративно-правових норм дозволяє зробити висновок, що, попри існування між ними низки істотних відмінностей, ці форми реалізації правових норм можуть бути об'єднані у дві групи залежно від того, яка поведінка вимагається від суб'єкта: правомірна поведінка активного типу (дії) чи правомірна поведінка пасивного типу (бездіяльність).

Так використання, котре полягає в активній поведінці учасників сфери державного управління по реалізації своїх суб'єктивних прав, передбачених правовою нормою, виконання, котре потребує активних дій суб'єктів по виконанню приписів, установлених адміністративно-правовою нормою, застосування, яке полягає в організаційно-правовій діяльності компетентних державних органів, уповноважених на це громадських об'єднань або їхніх посадових осіб, вимагають (у кожному разі від уповноваженого суб'єкта, але, можливо, і від зобов'язаного) поведінки активного типу: видання державним органом або службовою особою акта управління, звернення громадянина із заявою до компетентного органу, виконання службових обов'язків тощо.

Отже, у перелічених випадках реалізації адміністративно-правових норм, правила, установлені останніми, самі по собі не створюють адміністративних прав і обов'язків, а отже й адміністративно-правових відносин, змістом яких є зазначені права та обов'язки.

Разом із тим, дотримання адміністративно-правових норм може полягати в пасивній (правомірній) поведінці суб'єктів (якої вони мусять дотримуватися незалежно від їхнього бажання).

У цьому випадку вже безпосередньо із самого змісту такої норми виникають конкретні права та обов'язки учасників відповідних відносин: право уповноваженого суб'єкта розраховувати на певну поведінку (бездіяльність) зобов'язаної особи

(осіб) і обов'язок останньої не вчиняти певних дій. Для встановлення між ними правовідносин немає необхідності у вчиненні якихось додаткових дій, спеціального вираження волі тощо.

Якщо ж зобов'язаний суб'єкт порушить вимогу поводитися певним чином, то замість регулятивних правовідносин виникають правовідносини охоронні (регулятивні правовідносини трансформуються в охоронні), підставою чого є припис норми права та вчинення адміністративного делікту. Але й буде йтися вже не про реалізацію правил адміністративно-правових регулятивних норм, якими були визначені вимоги до поведінки зобов'язаного суб'єкта, а про реалізацію положень охоронних адміністративно-правових норм, котрі передбачають установа нових прав та обов'язків унаслідок адміністративного делікту, відображаючи, таким чином, трансформацію регулятивних (управлінських) адміністративно-правових відносин в охоронні (адміністративно-деліктні).

Таким чином у даному випадку виникнення адміністративно-правових відносин знову пов'язується вже з самим прийняттям адміністративно-правових норм.

Разом із тим, варто підкреслити, що зазначене стосується лише адміністративно-правових регулятивних (управлінських) відносин. У зв'язку з цим необхідно заперечити тезу, сутність якої полягає у твердженні, що "з виданням нормативних адміністративно-охоронних актів встановлюється система охоронних правовідносин". Така позиція уявляється неточною, оскільки для виникнення охоронних адміністративно-правових відносин недостатньо лише наявності адміністративно-правової норми, але також необхідне вчинення правопорушення, котре, власне, і породжує конкретні охоронні правовідносини. Що ж стосується загальних адміністративно-правових відносин, то вони тут виступають лише як відносини регулятивні (управлінські).

Отже, узагальнюючи викладене, можна зробити висновок, що в певних випадках для виникнення адміністративно-правових відносин може бути достатньою вже сама наявність адміністративно-правової норми, котра слугує підставою виникнення так званих загальних адміністративно-правових відносин (які є також відносинами регулятивними або ж управлінськими), у той час як для виникнення конкретних адміністративно-правових відносин одного лише припису адміністративно-правової

норми може бути недостатньо, а необхідна наявність ще й обставин, указаних у цій нормі.

Виходячи з методологічного принципу даної розвідки, який полягає у визнанні доцільності аналізу поняття правовідносин на загальнотеоретичному, теоретико-адміністративному та конкретно-адміністративному рівнях, внаслідок чого “різномірні” характеристики цієї категорії співвідносяться між собою як загальне і окреме, абстрактне і конкретне, являючи у кінцевому підсумку системно-структурне утворення, що ґрунтується на засадах зняття подібних, злиття спільних та диференціації відмінних якостей окремих складових частин цієї структури (системи), характерні властивості адміністративно-правових відносин на конкретно-адміністративному рівні можуть виглядати таким чином.

1. Має специфіку нормативне підґрунтя адміністративно-правових управлінських відносин, що зумовлене вирішальним значенням для регулювання норм адміністративного права. Хоча значна частина суспільних відносин, що виникають у сфері державного управління, регламентується іншими правовими засобами — індивідуальними актами (правозастосувальними актами), адміністративними угодами, актами реалізації прав та обов'язків, деякі відносини — діловими звичаями, адміністративними прецедентами, проте провідне місце в ній посідає правова норма, оскільки вона встановлює загальну програму поведінки учасників у сфері державного управління шляхом надання їм суб'єктивних прав і встановлення відповідних юридичних обов'язків. Вона має забезпечити організованість, стабільність, визначеність відносин у важливій сфері суспільного життя — у сфері державного управління, у тій сфері, яка побудована на засадах принципу “влада — підпорядкування”.

2. Специфічним є суб'єктний склад адміністративно-правових управлінських відносин, оскільки тут одним із суб'єктів завжди має бути носій державно-владних повноважень. Саме державно-владний характер статусу одного із суб'єктів відносин надає цим стосункам особливого змісту, зумовлюючи конструкцію, яка дозволяє застосовувати засоби державного примусу.

3. Об'єктом (предметом) адміністративно-правових управлінських відносин є суспільні відносини у сфері державного управління.

Але при цьому об'єктом адміністративно-правових норм є лише ті управлінські відносини, які об'єктивно потребують правового регулювання і можуть бути врегульовані правовою нормою.

4. Змістом адміністративно-правових управлінських відносин є права і обов'язки, котрі виникають у процесі державного управління і залежать від функцій останнього. У свою чергу, зазначені функції також відображають специфічні риси адміністративно-правових управлінських відносин.

5. Особливості реалізації норм у процесі державного управління, внаслідок чого фактичні відносини перетворюються на адміністративно-правові. З ними пов'язана специфіка підстав виникнення адміністративно-правових управлінських відносин, якими завжди є правомірні дії суб'єктів, що відповідають приписам норм адміністративного права і полягають у набутті, використанні прав, виконанні чи дотриманні юридичних обов'язків у сфері державного управління, визначають реалізацію цих норм.

Хоча реалізація таких норм здійснюється в чотирьох формах: використання, виконання, дотримання, застосування, але найбільш характерним для державно-управлінських відносин є застосування, тобто така організаційно-правова діяльність державних та інших уповноважених на це органів, яка полягає у встановленні піднормативних індивідуальних правил поведінки з метою створення умов, необхідних для реалізації відповідних норм. Застосування, на відміну від використання, виконання, дотримання, є державно-владною діяльністю, головне завдання якої полягає саме у втіленні в життя приписів норми права щодо управлінських відносин залежно від характеру ситуації, до якої потрапляють учасники таких відносин.

Звісно, усі аспекти багатогранної, складної і важливої проблеми адміністративно-правових відносин неможливо розглянути в одній книзі, що зумовило викладення деяких із них у постановочному аспекті, з метою привернути увагу до них інших дослідників. Авторка сподівається на дискусію і буде щиро вдячна за всі зауваження, додаткові аргументи на користь її позиції та проти неї, оскільки, в кінцевому підсумку, це сприятиме розробленню концептуально важливої проблеми теорії адміністративно-правових відносин.

1. *Авер'янов В. Б.* Проблеми демократизації державного управління в контексті адміністративної реформи в Україні // Часопис Київського університету права. — К., 2002. — № 2.
2. *Аверьянов В. Б.* Содержание деятельности аппарата государственного управления и его организационные структуры // Сов. государство и право. — 1988. — № 6.
3. *Авер'янов В. Б.* Адміністративне право України: доктринальні аспекти реформування // Право України. — 1998. — № 8.
4. *Авер'янов В. Б.* Актуальні завдання реформування адміністративного права // Право України. — 1999. — № 8.
5. *Авер'янов В. Б.* Реформування українського адміністративного права: черговий етап // Право України. — 2000. — № 7.
6. *Авер'янов В. Б.* Формування і нормативне втілення нової доктрини адміністративного права — закономірність українського державотворення // Правова держава: Щорічник наук. праць ІДПАН. — Вип. 11. — К.: Юридична книга, 2000.
7. *Авер'янов В. Б.* До питання про поняття так званих “управлінських послуг” // Право України. — 2002. — № 6.
8. *Авер'янов В. Б.* Система органів виконавчої влади: проблеми реформування у світлі конституційних вимог // Право України. — 2003. — № 9.
9. *Автаева Н. Е., Волошин Н. П.* Гражданско-правовая защита социалистической собственности. — М.: Юрид. лит., 1974. — 64 с.
10. *Агарков М. М.* Понятие сделки по советскому гражданскому праву // Советское государство и право. — 1946. — № 3—4.
11. *Агарков М. М.* Ценность частного права // Избранные труды по гражданскому праву. — В 2-х т. — М.: ЮрИнфоР, 2002. — Т. 1. — 490 с.
12. *Адміністративна реформа — історія, очікування та перспективи / Упоряд. В. П. Тимошук.* — К.: Факт, 2002. — 100 с.
13. *Адміністративна відповідальність (загальні положення та правопорушення у сфері обігу наркотиків): Навчальний посібник / За заг. ред. І. П. Голосніченка.* — К.: КІВС, 2002. — 141 с.
14. *Адміністративна відповідальність (загальні положення та правопорушення у сфері обігу наркотиків): Навчальний посібник / За заг. ред. І. П. Голосніченка.* — К.: КІВС, 2003. — 112 с.
15. *Административное право зарубежных стран: Учебное пособие / Под ред. А. Н. Козырина.* — М.: Спарк, 1996.
16. *Административное право Украины.* — Изд. 2-е, перераб. и дополн. / Под ред. Ю. П. Битяка. — Харьков: Право, 2003. — 576 с.

17. *Административное право: Учебник / Под ред. Л. Л. Попова.* — М.: Юристъ, 2002. — 697 с.
18. *Административное право: Учебник / Под ред. Ю. М. Козлова, Л. Л. Попова.* — М.: Юристъ, 1999. — 728 с.
19. *Административное право: Учебник / Под ред. Ю. М. Козлова.* — М.: Юрид. лит., 1968.
20. *Адміністративне право України: Підручник / За заг. ред. С. В. Ківалова.* — Одеса: Юридична література, 2003. — 894 с.
21. *Адміністративне право України: Підручник / За ред. Ю. П. Битяка.* — Х.: Право, 2000.
22. *Административное право / Под ред. А. Е. Лунева.* — М., 1967.
23. *Административное право ГДР: Пер. с нем. канд. юрид. наук Е. И. Колюшина / Под ред. и со вступит. статьей д-ра юрид. наук Б. М. Лазарева.* — М. Прогресс, 1983. — 432 с.
24. *Административное право зарубежных стран: Учебное пособие / Под ред. проф. А. Н. Козырина.* — М.: Спарк, 1996. — 229 с.
25. *Административное право зарубежных стран: Учебник / Под ред. А. Н. Козырина, А. М. Штатиной.* — М.: Спарк, 2003. — 464 с.
26. *Азаркин Н. М. История юридической мысли России: Курс лекций.* — М.: Юрид. лит., 1999. — 528 с.
27. *Азімов Ч. Поняття і зміст приватного права // Вісник Академії правових наук України.* — 1998. — № 3.
28. *Александров Н. Г. Законность и правоотношения в советском обществе.* — М.: Юриздат Минюста СССР, 1955.
29. *Александров Н. Г. Некоторые вопросы учения о правоотношении // В сб.: Труды научной сессии всесоюзного института юридических наук 1—6 июля 1946 г.* — М.: Юриздат Минюста СССР, 1948.
30. *Александров Н. Г. Трудовое правоотношение.* — М.: Юриздат, 1948.
31. *Алексеев С. С. Выражение особенностей предмета советского гражданского права в методе гражданско-правового регулирования. Виды гражданских правоотношений и метод гражданско-правового регулирования // В кн.: Антология уральской цивилистики. 1925—1989: Сборник статей.* — М.: Статут, 2001.
32. *Алексеев С. С. Право: азбука — теория — философия: Опыт комплексного исследования.* — М.: Статут, 1999. — 712 с.
33. *Алексеев С. С. Восхождение к праву. Поиски и решения.* — М., 2001.
34. *Алексеев С. С. Общие дозволения и общие запреты в советском праве.* — М.: Юрид. лит., 1989. — 288 с.
35. *Алексеев С. С. Односторонние сделки в механизме гражданско-правового регулирования // В кн.: Антология уральской цивилистики. 1925—1989: Сборник статей.* — М.: Статут, 2001.

36. *Алексеев С. С.* Право — время новых подходов // Сов. государство и право. — 1991. — № 2.
37. *Алексеев С. С.* Право на пороге нового тысячелетия: Некоторые тенденции мирового правового развития — надежда и драма современной эпохи. — М.: Статут, 2000. — 256 с.
38. *Алексеев С. С.* Самое святое, что есть у Бога на земле. Иммануил Кант и проблемы права в современную эпоху. — М.: НОРМА, 1998. — 416 с.
39. *Алексеев С. С.* Частное право: Научно-публицистический очерк. — М.: Статут, 1999. — 166 с.
40. *Алексеев С. С.* Механизм правового регулирования в социалистическом обществе. — М., 1966.
41. *Алексеев С. С.* Избранное. — М.: Статут, 2003. — 480 с.
42. *Алексеев С. С., Мозолин В. П., Яковлев В. Ф.* Правовое обеспечение целостной системы управления народным хозяйством СССР // Сов. государство и право. — 1985. — № 2.
43. *Алехин А. П., Козлов Ю. М.* Административное право Российской Федерации. — М., 1994.
44. *Алехин А. П., Кармолицкий А. А., Козлов Ю. М.* Административное право Российской Федерации: Учебник. — М.: ЗЕРЦАЛО, 1997. — 671 с.
45. *Аллахвердян Д.* Проблемы хозяйственного управления // В кн.: Хозрасчет и управление (теория, опыт, перспективы). — М., 1970.
46. *Андропов Ю. В.* Избранные речи и статьи. — Изд. 2-е. — М.: Политиздат, 1983.
47. *Арістотель.* Політика / Переклад з давньогрецької О. Кислюка. — К.: Основи, 2000. — 239 с.
48. *Атаманчук Г. В.* Теория государственного управления: Курс лекций. — М.: Юрид. лит., 1997. — 400 с.
49. *Атаманчук Г. В.* Типичное и уникальное в организации государственного управления (Теоретические вопросы) // Сов. государство и право. — 1985. — № 12.
50. *Афанасьев В. Г.* Управление обществом как социологическая проблема // В кн.: Научное управление обществом. — М., 1968. — Вып. 2.
51. *Баглай М.* Правовое государство: от идеи к практике // Коммунист. — 1989. — № 6.
52. *Базылев Б. Т.* Юридическая ответственность (теоретические вопросы). — Красноярск: Изд-во Красноярского ун-та, 1985. — 120 с.
53. *Баклан О.* Щодо змін в адміністративному законодавстві України // Право України. — 2003. — № 9.
54. *Бальцерович Л.* Свобода і розвиток. Економія вільного ринку: Пер. з польск. — Львів, 2000. — 280 с.

55. *Базылев Б. Т.* Социальное назначение государственного принуждения в обществе // Правоведение. — 1968. — № 5.
56. *Баринов О. В.* Юридические факты в советском трудовом праве: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. — Л., 1980.
57. *Бартошек М.* Римское право: (Понятия, термины, определения): Пер. с чешск. — М.: Юрид. лит., 1989. — 448 с.
58. *Бахрах Д. Н.* Административное право: Учебник для вузов. — М.: БЕК, 1997. — 368 с.
59. *Бахрах Д. Н.* Административная ответственность: Учебное пособие. — М., 1999. — 112 с.
60. *Бахрах Д. Н.* Административная ответственность граждан в СССР: Учебное пособие. — Свердловск: Изд-во Урал. ун-та, 1989. — 204 с.
61. *Бахрах Д. Н.* Административное право России: Учебник для вузов. — М.: НОРМА-ИНФРА-М, 2000. — 640 с.
62. *Бахрах Д. Н.* Административное право Российской Федерации (России): Курс лекций. — Вып. 1. — Екатеринбург, 1993.
63. *Бахрах Д. Н., Хазанов С. Д.* Формы и методы деятельности государственной администрации: Учеб. пособ. — Екатеринбург, 1999.
64. *Бахрах Д. Н.* Важные вопросы науки административного права // Государство и право. — 1993. — № 2.
65. *Бачило И. Л.* О концепции совершенствования системы государственного управления // Сов. государство и право. — 1987. — № 6.
66. *Бачило И. Л.* Функции управления. Содержание и правовое управление // Сов. государство и право. — № 12.
67. *Беляев И. Д.* История русского законодательства. — СПб.: Лань, 1999. — 640 с.
68. *Бержель Ж.-Л.* Общая теория права / Под общ. ред. В. И. Даниленко: Пер. с фр. — М.: Издательский дом NOTA BENE, 2000. — 576 с.
69. *Бельский К. С.* К вопросу о предмете административного права // Гос. и право. — 1997. — № 5.
70. *Битяк Ю., Константиий О.* Правова природа адміністративних договорів // Вісник Академії прав. наук України. — Х., 2001. — № 3(26).
71. *Боботов С. В., Васильев Д. И.* Французская модель правового государства // Сов. государство и право. — 1990. — № 1.
72. *Боброва Н. А.* Государство, право, личность // Сов. государство и право. — 1988. — № 10.
73. *Бодерскова Г. С.* Юридические факты в механизме правового регулирования трудовых отношений рабочих и служащих // В сб.: Процессуальные средства реализации конституционного права на судебную и арбитражную защиту: Межвуз. тематический сборник. — Калинин, 1982.

74. *Бодерскова Г. С.* Юридические факты в процессе развития трудового правоотношения: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. — 1983.

75. *Бокарев В. А.* Объем и содержание понятия “управление” // Вопросы философии. — 1966. — № 11

76. *Болотіна Н. Б.* Медичне право у системі права України // Право України. — 1999. — № 7.

77. *Болотіна Н. Б.* Соціальна політика і соціальне право України та Європейського Союзу // Актуальні проблеми політики. — 2000. — Вип. 8.

78. *Бондаренко Э. Н.* Трудовая правоспособность, дееспособность и юридические факты // Журнал российского права. — 2003. — № 1.

79. *Братусь С. Н.* Юридическая ответственность и законность (Очерк теории). — М.: Юрид. лит., 1976.

80. *Бровко Н. В., Григорян С. А., Соколова Ю. А.* Административное право / Под ред. С. А. Григоряна. — Ростов н/Д: Феникс, 2002. — 288 с.

81. *Брэбан Г.* Французское административное право / Под ред. и со вступительной статьей доктора юрид. наук С. В. Боботова; Пер. с фр. канд. юрид. наук Д. И. Васильева и В. Д. Карпачова. — М.: Прогресс, 1988. — 488 с.

82. *Бурлай Е. В.* Нормы права и правоотношения в социалистическом обществе. — К., 1987.

83. *Бурлай Е. В., Мельниченко А. И.* О науке социального управления и ее предмете // Проблемы правоведения. — 1979. — Вып. 39.

84. *Бурлацкий Ф.* После Сталина. Заметки о политической оттепели // Новый мир. — 1988. — № 10.

85. *Валлерстайн И.* Анализ мировых систем и ситуация в современном мире / Под общей ред. Б. Ю. Кагарлицкого; Пер. с англ. П. М. Кудюкина. — СПб.: Университетская книга, 2001. — 416 с.

86. *Василенко И. А.* Административно-государственное управление в странах Запада: США, Великобритания, Франция, Германия. — М.: Логос, 1998. — 168 с.

87. *Васильев А. С.* Административное право Украины (общая часть): Учебное пособие. — Х.: Одиссей, 2001. — 288 с.

88. *Васильев Р. Ф.* Акти управления. — М., 1987.

89. *Васильев А. С., Кутателадзе О. Д.* Организационно-правовые формы сочетания отраслевого и территориального принципов управления в регионе // Право и государственное управление регионами: Межвузовский тематический сборник научных трудов. — Калинин, 1986.

90. *Васькин В. В., Качанова В. В.* Правовое регулирование качества продукции (товаров, услуг): Учеб. пособие. — Куйбышев, 1991.

91. *Вахтер В. В.* Общетеоретические вопросы понятия фактической основы применения норм советского права: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. — Свердловск, 1979.
92. *Вебер М.* Социология религии // Вебер М. Избранное. Образ общества. — М.: Юрист, 1994.
93. *Вебер М.* Политика как призвание и профессия. // В кн.: Вебер М. Избранные произведения: Пер. с нем. / Сост., общ. ред. и послесловие Ю. Н. Давыдова; Предисл. П. П. Гайдаенко. — М.: Прогресс, 1990. — 808 с.
94. *Ведель Ж.* Административное право Франции. — М.: Прогресс, 1972. — 511 с.
95. *Великий* тлумачний словник сучасної української мови / Уклад. і голов. ред. В. Т. Бусел. — К.—Ірпінь: Перун, 2001. — 1440 с.
96. *Венедиктов А. В.* О субъектах социалистических правоотношений // Сов. государство и право. — 1955. — № 6.
97. *Венгеров А. Б.* Теория государства и права: Учебник для юридических вузов. — М.: Омега-Л, 2002. — 608 с.
98. *Вернадский Г. В.* История права. — СПб.: Лань, Санкт-Петербургский ун-т МВД России, 1999. — 176 с.
99. *Відповідальність у державному управлінні та адміністративне право:* Наукова доповідь / За заг. ред. В. Б. Авер'янова. — К., 2001. — 69 с.
100. *Виконавча влада і адміністративне право / За заг. ред. В. Б. Авер'янова.* — К.: Ін Юре, 2002.
101. *Витрук Н. В.* Основы теории правового положения личности в социалистическом обществе. — М., 1979.
102. *Вишневский А. Ф., Горбатюк Н. А., Кучинский В. А.* Общая теория государства и права. — Мн.: Амалфея, 2002. — 656 с.
103. *Власенко Н. А.* Личность и социалистическое правовое государство: принципы взаимоотношений // Сов. государство и право. — 1990. — № 12.
104. *Воронина Н. П.* Правообразующие юридические факты в советском жилищном праве: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. — Свердловск, 1982.
105. *Вышинский А. Я.* К положению на фронте правовой теории. — М.: Юриздат, 1937.
106. *Гаджиев К.* Гражданское общество и правовое государство // Мировая экономика и международные отношения. — 1991. — № 9.
107. *Галаган И. А., Василенко А. В.* К проблемам теории правоприменительных отношений // Государство и право. — 1998. — № 3.
108. *Галлиган Д., Полянский В. В., Стариков Ю. Н.* Административное право: история развития и основные современные концепции. — М.: Юрист, 2002. — 410 с.

109. *Гаращук В.* Управлінські послуги — новий інститут чи нова помилка? // Вісник Академії правових наук. — Х., 2001. — № 3(26).
110. *Герасимов А. П.* Противоречие и закономерности государственного управления // Сов. государство и право. — 1986. — № 4.
111. *Глухова А. В.* Политический центризм в посттоталитарном обществе: опыт и проблемы // Сов. государство и право. — 1993. — № 3.
112. *Глущенко Е. В., Захарова Е. В., Тихонравов Ю. В.* Теория управления. — М.: Вестник, 1997. — 336 с.
113. *Годунов А. А.* Введение в теорию управления. — М., 1967.
114. *Голосніченко І. П.* Адміністративне право України (основні категорії і поняття). — К., 1998. — 52 с.
115. *Голосніченко І. П.* Значення адміністративного права в умовах демократичних перетворень суспільства // Право України. — 1998. — № 11.
116. *Голосніченко І. П.* Правове регулювання надання державних управлінських послуг та вирішення адміністративних спорів // Право України. — 2003. — № 10. — С. 86—90.
117. *Гойман В. И.* Формирование правовой активности как составная часть коммунистического воспитания. — М., 1988.
118. *Гойман-Червонюк В. И.* Очерк теории государства и права: — В 2 ч. — Ч. 1. Теория государства. — Ч. 2. Теория права. — М.: 1996.
119. *Гойхбарг А. Г.* Основы частного имущественного права. — М., 1924.
120. *Гойхбарг А. Г.* Пролетарская революция и право. — М., 1920.
121. *Горбачев М. С.* Перестройка и новое мышление для нашей страны и для всего мира. — М.: Политиздат, 1988.
122. *Государственное управление: основы теории и организации: Учебник / Под ред. В. А. Козбаненко.* — М.: Статут, 2000. — 912 с.
123. *Гражданское право: Учебник / Под ред. Е. А. Суханова.* — В 2-х т. — Том 1. — Изд. 2-е, перераб. и доп. — М.: БЕК, 1998. — 816 с.
124. *Гурней Б.* Введение в науку управления. — М., 1969.
125. *Гусева Т. А., Дихтяр А. И., Дракина М. Н.* Административная ответственность за правонарушения в предпринимательской деятельности. — М.: ИД ФБК-ПРЕСС, 2003. — 176 с.
126. *Даниелян А. М.* О методе исследования правовых отношений // Тезисы докладов и сообщений на межвузовской конференции по теоретическим и методологическим проблемам правовой науки. — Кишинев, 1965.
127. *Данилин В. И., Реутов С. И.* Юридические факты в советском семейном праве. — Свердловск: Изд-во Уральского ун-та, 1989. — 156 с.
128. *Дарендорф Р.* Современный социальный конфликт. Очерк политики свободы: Пер. с нем. — М.: Российская политическая энциклопедия (РОССПЭН), 2002. — 288 с.

129. XIX Всесоюзная конференция Коммунистической партии Советского Союза, 28 июня — 1 июля 1988 г.: Стенографический отчет. — В 2-х т. — Т. 2. — М.: Политиздат, 1988.
130. Демин А. А. Административное право Российской Федерации: Учебное пособие. — М.: Зерцало-М, 2002. — 384 с.
131. Денисенко В. В. Философско-правовой анализ административно-деликтных правоотношений // Философия права. — 2000. — № 2.
132. Державне управління в Україні: Навч. посіб. / За заг. ред. В. Б. Авер'янова. — К., 1999. — 265 с.
133. Державне управління: теорія і практика / За заг. ред. В. Б. Авер'янова. — К.: Юрінком Інтер, 1998. — 432 с.
134. Дерезь В. Управлінські відносини між органами виконавчої влади: питання типології // Адміністративна реформа в Україні: шлях до Європейської інтеграції. Збірник наукових праць. — К., 2003.
135. Дживелегов А. К. Права и обязанности граждан в правовом государстве. — М., 1906.
136. Дигесты Юстиниана. — Т. 1 / Отв. ред. Л. Л. Кофанов: Пер. с латинского. — М.: Статут, 2002. — 584 с.
137. Довгерт А. С. Підручник з цивільного права (рецензія) // Часопис Київського університету права. — 2003. — № 4.
138. Додін Е. В. Декриминализация и административная ответственность // Актуальные проблемы формирования правового государства: Краткие тезисы докладов и науч. сообщений респ. науч. конф., г. Харьков, 24—26 октября 1990 г. — Х., 1990.
139. Додін Е. Комплексне дослідження правових аспектів боротьби з нетрудовими доходами // Рад. право. — 1988. — № 12.
140. Додін Е. В. Административная деликтология: Курс лекций. — Одесса: БАХВА, 1997. — 116 с.
141. Дудченко В. В. Адміністративний договір як різновид публічно-правового договору (деякі теоретичні аспекти) // Актуальні проблеми держави та права. — Одеса, 2001. — Вип. 12.
142. Дюрягин И. А. Право и управление. — М., 1981.
143. Елистратов А. И. Основные начала административного права. — М., 1914.
144. Енциклопедія постмодернізму / За ред. Ч. Е. Вінквіста та В. Е. Тейлора: Пер. з англ. В. Шовкун. Наук. редактор перекладу О. Шевченко. — К.: Вид-во Соломії Павличко "Основи", 2003. — 503 с.
145. Єрьоменко В. Вольовий характер підстав виникнення трудових правовідносин // Право України. — 1998. — № 11.
146. Жабин А. П. Правовое регулирование планирования промышленного производства. Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. — Куйбышев, 1972.

147. Жуковский А. Г. Административная ответственность в сфере предпринимательских отношений. Вопросы теории и практики. — Х.: Одиссей, 2000. — 224 с.

148. Забелин П. В., Моисеева Н. К. Основы стратегического управления. — М., 1998. — 195 с.

149. Загальна теорія держави і права: Навчальний посібник / За ред. В. В. Копейчикова. — К., 1997. — 320 с.

150. Загальна теорія держави і права: Навч. посіб. / А. М. Колодій, В. В. Копейчиков, С. Л. Лисенков та ін. / За ред. В. В. Копейчикова. — К.: Юрінком Інтер, 2001. — 320 с.

151. Загальна теорія держави і права: Навч. посіб. / А. М. Колодій, В. В. Копейчиков, С. Л. Лисенков та ін.; За заг. ред. С. Л. Лисенкова, В. В. Копейчикова. — К.: Юрінком Інтер, 2002. — 368 с.

152. Зайончковский П. А. Правительственный аппарат самодержавной России в XIX в. — М., 1978. — 223 с.

153. Зуев В. И. Власть в системе политологических категорий // Гос. и право. — 1992. — № 5.

154. Ивакин В. И. Предмет науки административного права: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. — М., 1995.

155. Иванова З. Д. Основания возникновения правоотношений по советскому праву: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. — М., 1951.

156. Иванова З. Д. Юридические факты и возникновение субъективных прав граждан // Сов. государство и право. 1980. — № 2.

157. Иванчишин П. А. Общество. Государство. Власть. — М., 1994.

158. Ильин И. А. Теория права и государства / Под ред. и с предисловием В. А. Томсинова. — М.: Зерцало, 2003. — 400 с. (Серия "Русское юридическое наследие").

159. Иоффе О. С. Правоотношение по советскому гражданскому праву. — Л.: Изд-во Ленинградского ун-та, 1949.

160. Иоффе О. С. Избранные труды по гражданскому праву: Из истории цивилистической мысли. Гражданское правоотношение. Критика теории "хозяйственного права". — М.: Статут, 2000. — 777 с.

161. Иоффе О. С. Спорные вопросы учения о правоотношении // Очерки по гражданскому праву: Сб. статей / Отв. ред. О. С. Иоффе. — Л.: Изд-во Ленинградского ун-та, 1957.

162. Иоффе О. С., Шаргородский М. Д. Вопросы теории права. — М., 1961.

163. Исаев И. А. История государства и права России / Учебник для юридических вузов. — Изд. 3-е перераб. и доп. — М.: Юристъ, 1996. — 544 с.

164. Исаков В. Б. Проблемы теории юридических фактов: Автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. — Свердловск, 1985. — 27 с.

165. *Исаков В. Б.* Фактический (юридический) состав в механизме правового регулирования. Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. — Свердловск, 1975.
166. *Исаков В. Б.* Фактический состав в механизме правового регулирования. — Саратов, 1980.
167. *Исаков С. Б.* Юридические факты в советском праве. — М.: Юрид. лит., 1984. — 144 с.
168. *К итогам дискуссии о применении норм советского права // Советское государство и право.* — 1955. — № 3.
169. *Калмыков Ю. Х.* Ленинские идеи хозрасчета и современность // *Сов. государство и право.* — 1985. — № 5.
170. *Калмыков Ю. Х.* XXVII съезд КПСС и вопросы гражданско-правовой охраны социалистической собственности // *Правоведение.* — 1986. — № 3.
171. *Канетті Е.* Маса і влада: Пер. з нім. О. Логвиненка. — К.: Альтернативи, 2001. — 415 с.
172. *Кейнс Д. М.* Трактат о денежной реформе // Кейнс Д. М. Избр. произв. — М., 1993.
173. *Кечекьян С. Ф.* Нормы права и правоотношения // *Сов. государство и право.* — 1955. — № 2.
174. *Кечекьян С. Ф.* Правоотношения в социалистическом обществе. — М., 1958.
175. *Кикоть Г.* Проблема класифікації юридичних фактів у сучасній теорії права // *Право України.* — 2003. — № 7.
176. *Кистяковский Б. А.* Социальные науки и право: Очерки по методологии социальных наук и общей теории права. — М., 1916.
177. *Кистяковский Б. А.* Сущность государственной власти // В кн.: *Юридична академічна думка / За заг. ред. Ю. С. Шемшученка.* — К.: Ін Юре, 1998.
178. *Кистяковский Б. А.* Философия и социология права / Сост., примеч., указ. В. В. Сапова. — СПб.: РХГИ, 1998. — 800 с.
179. *Кобалевский В.* Очерки советского административного права. — Госиздат Украины, 1924.
180. *Коваль Л. В.* Административно-деликтное отношение. — К.: Вища школа, 1979. — 231 с.
181. *Кодифікація приватного (цивільного) права України / За ред. проф. А. Довгерта.* — К.: Український центр правничих студій, 2000. — 336 с.
182. *Козінцев І.* Законодавство і соціальна справедливість // *Рад. право.* — 1990. — № 1.
183. *Кодекс Украины об административных правонарушениях (научно-практический комментарий) / Под общей ред. А. С. Васильева.* — Х.: Одиссей, 2000. — 1008 с.

184. *Козлов Ю. М.* Административное право в вопросах и ответах: Учебное пособие. — М.: Юристъ, 2001. — 237 с.
185. *Козлов Ю. М.* Административные правоотношения. — М.: Юрид. лит., 1976. — 184 с.
186. *Козлов Ю. М., Фролов Е. С.* Научная организация управления и право. — М., 1986.
187. *Козлов Ю. М.* Предмет советского административного права. — М.: Изд-во МГУ, 1967. — 160 с.
188. *Козюбра Н. И.* Некоторые тенденции развития права зрелого социализма // XXVI съезд КПСС и проблемы теории государства и права. — М., 1982.
189. *Козюбра Н. И., Оксамытный В. В.* Рец. на кн.: Гойман В. И. Формирование правовой активности как составная часть коммунистического воспитания. — М., 1988 // Сов. государство и право. — 1930. — № 2.
190. Адміністративна реформа для людини (науково-практичний нарис) / *І. Б. Коліушко, В. Б. Авер'янов, В. П. Тимошук, Р. О. Куйбіда, І. П. Голосніченко.* — К.: Факт, 2001. — 72 с.
191. *Коліушко І. Б.* Виконавча влада та проблеми адміністративної реформи в Україні: Монографія. — К.: Факт, 2002. — 260 с.
192. *Коліушко І., Тимошук В.* Управлінські послуги — новий інститут адміністративного права // Право України. — 2001. — № 5.
193. *Коліушко І.* Адміністративна реформа в Україні // Право України. — 1998. — № 2.
194. *Колодій А. М.* Принципи права України: Монографія — К.: Юрінком Інтер, 1998. — 208 с.
195. *Колпаков В. К.* Адміністративне право України: Підручник. — К.: Юрінком Інтер, 1999.
196. *Колпаков В. К., Кузьменко О. В.* Адміністративне право України: Підручник. — К.: Юрінком Інтер, 2003. — 544 с.
197. *Колпаков В. К.* Адміністративно-деліктне право у юридично-галузевій парадигмі // Право України. — 2002. — № 4.
198. *Комзюк А.* Державно-владний аспект адміністративного примусу // Вісник Академії правових наук. — Х., 2000. — № 4.
199. *Кондратьев Р. І.* Локальні норми права. — Хмельницький: Хмельницький інститут регіонального управління і права, 2001. — 69 с.
200. *Копейчиков В. В.* Народовластие и личность. — К., 1991.
201. *Копейчиков В. В., Бородин Б. В.* Роль правовой культуры в формировании социалистического правового государства // Сов. государство и право. — 1990. — № 2.
202. *Копейчиков В. В., Сиренко В. Ф., Калюжный Р. А., Сущук З. И.* Рецензия на книгу: Лазарев Б. М. Государственное управление на этапе перестройки. — М., 1988. — 318 с. // Сов. государство и право. — 1989. — № 6.

203. *Коренев А. П.* Административное право России: Учебник. — В 3 ч. — Ч. 1. — М.: Московская академия МВД России, Центр юридической литературы "Щит", 2001. — 310 с.
204. *Коренев А. П.* Нормы административного права и их применение. — М.: Юрид. лит., 1978.
205. *Коренев А. П.* Принципы советского административного права // Правоведение. — 1967. — № 3.
206. *Коренев А. П., Абдурахманов А. А.* Административные договоры: понятия и виды // Журнал российского права. — 1998. — № 7.
207. *Коркунов Н. М.* Энциклопедия права. — СПб., 1883.
208. *Коркунов Н. М.* Лекции по общей теории права. — СПб., 1914.
209. *Коркунов Н. М.* Лекции по общей теории права / Предисл. д-ра юрид. наук, проф. И. Ю. Козлихина. — СПб.: Юридический центр Пресс, 2003. — 430 с.
210. *Корпоративное управление*: Пер. с англ. — М.: Джон Уайли энд Санз, 1996. — 240 с.
211. *Косарев А. И.* Римское право. — М.: Юрид. лит., 1986. — 160 с.
212. *Костюков А. Н.* Юридические факты в муниципальном праве // Журнал российского права. — 2003. — № 4.
213. *Котельникова Е. А.* Административное право: Учебное пособие. — Изд. 2-е, доп. и перераб. — Ростов н/Д: Феникс, 2003. — 320 с.
214. *Котельникова Е. А., Семенцова И. А., Смоленский М. Б.* Административное право: Серия "Учебные пособия". — Ростов н/Д: Феникс, 2002. — 352 с.
215. *Котюк В. О.* Теорія права: Курс лекцій / Навч. посібник для юрид. фак. вузів. — К.: Вентурі, 1996. — 208 с.
216. *Красавчиков О. А.* Юридические факты в советском гражданском праве. — М.: Госюриздат, 1958. — 182 с.
217. *Краткий словарь по социологии* / Под ред. Д. М. Гвишиани. — М., 1989.
218. *Крашенинников Е. А.* Юридические факты в гражданском процессуальном праве // Актуальные проблемы правового регулирования хозяйственной деятельности социалистических организаций: Межвузовский тематический сборник. — Владивосток, 1978.
219. *Кропачев Н. М., Прохоров В. С.* О понятии правовых отношений // Правоведение. — 1986. — № 3.
220. *Кручинин А. В.* Акт назначения как основание возникновения трудового правоотношения // Сборник аспирантских трудов. — Ижевск, 1998.
221. *Кручинин А. В.* Юридические факты и их составы, обуславливающие возникновение индивидуальных трудовых отношений в России: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. — Пермь, 2003. — 27 с.
222. *Крыленко Н. В.* Беседы о праве и государстве. — М., 1924.

223. *Кубко Є.* Про предмет адміністративного права // Право України. — 2000. — № 5.

224. *Кудрявцев В., Лукашева Е.* Социалистическое правовое государство // Коммунист. — 1988. — № 2.

225. *Кудрявцев В. Н.* Право и поведение. — М., 1997.

226. *Кудрявцев В.* Правовое государство: проблемы и перспективы // Соц. законность. — 1998. — № 9(647).

227. *Курашвили Б. И.* Принципы советского государственного управления // Сов. государство и право. — 1980. — № 11.

228. *Курашвили Б. П.* О понятии административного договора // Договорные формы управления: постановка проблемы и пути ее решения: Сборник научн. трудов. — М., 1981.

229. *Курінний Є.* Межі та поняття предмета адміністративного права України // Право України. — 2002. — № 10.

230. *Курінний Є.* Об'єкт права: доктринальні питання визначення категорії // Право України. — 2003. — № 10.

231. *Куркин Б. А.* Теория правового государства и практика конституционализма в ФРГ // Сов. государство и право. — 1984. — № 10.

232. *Кучинский В. А.* Личность. Свобода. Право. — М.: Юрид. лит., 1978. — 208 с.

233. *Лазарев Б. М.* Государственное управление на этапе перестройки. — М., 1988. — 318 с.

234. *Лазарев В. В.* Применение советского права. — Казань: Изд-во Казанского ун-та, 1972. — 200 с.

235. *Лазарев Б. М.* Компетенция органов управления. — М., 1972.

236. *Лантев В. В.* Правовые формы и методы руководства промышленностью. — М.: Юридическая литература, 1975.

237. *Лантев В. В.* Предмет и система хозяйственного права. — М.: Юридическая литература, 1969. — 175 с.

238. *Лантев В. В.* Регулируемый рынок и хозяйственное законодательство // Правоведение. — 1990. — № 5.

239. *Лебедев П. М.* Об устойчивости и изменчивости системы государственного управления // Сов. государство и право. — 1985. — № 7.

240. *Лебедев П. Н.* Кибернетическая концепция управления и некоторые вопросы ее социологической интерпретации // Человек и общество. — Л., 1983. — Вып. 11.

241. *Ледях И. А.* Социальное государство и права человека (из опыта западных стран) // Социальное государство и защита прав человека. — М., 1994.

242. *Лейст О. Э.* Санкции и ответственность по советскому праву (теоретические проблемы). — М.: Изд-во МГУ, 1981. — 240 с.

243. *Лейст О. Э.* Три концепции права // Сов. государство и право. — 1991. — № 12.

244. Ленин В. И. Полн. собр. соч. — Т. 44.
245. Ленин В. И. Полн. собр. соч. — Т. 32.
246. Лешков В. Н. Общественное право. — М., 1871.
247. Лешков С. Н. Русский народ и государство. — М., 1858.
248. Лившиц Р. З. Государство и право в современном обществе: необходимость новых подходов // Сов. государство и право. — 1990. — № 10.
249. Лившиц Р. З. Право и закон в социалистическом правовом государстве // Сов. государство и право. — 1989. — № 3.
250. Лисичкин Г. Мифы и реальность / Нужен ли Маркс перестройке? // Новый мир. — 1988. — № 11.
251. Личность в социалистическом правовом государстве // Сов. государство и право. — 1989. — № 9—11.
252. Лукашева Е. А. Социальное государство и защита прав граждан в условиях рыночных отношений // Социальное государство и защита прав человека. — М., 1994.
253. Лук'янець Д. М. Принципи адміністративного правозастосування // Адміністративна реформа в Україні: Збірник наук. праць. — К., 2003.
254. Магазинер Я. М. Общая теория права на основе советского законодательства. Глава VII. Юридическое отношение // Правоведение. — 2000. — № 1(228).
255. Малеев Н. С. О социальной защищенности личности в правовом государстве // Сов. государство и право. — 1990. — № 6.
256. Малицкий А. Советское государственное право: Очерки. — Х., 1926.
257. Мамутов В. К. О соотношении понятий компетенции и правоспособности государственных хозяйственных органов // Правоведение. — 1965. — № 4.
258. Манохин В. М., Адушкин Ю. С., Багшаев З. А. Российское административное право: Учебник. — М., 1996.
259. Марченко М. Социалистическое правовое государство: каким ему быть? // Сов. юстиция. — 1989. — № 5.
260. Марченко М. Н. Теория государства и права: Учебник. — М.: Юрид. лит., 1996. — 432 с.
261. Марченкова Е. М. Научная конференция по административному праву // Журнал российского права. — 2002. — № 2.
262. Маршалл А. Принципы политической экономии. — Т. 1. — М.: Прогресс, 1983.
263. Матвеев Г. К. Экономическая реформа и кодификация гражданского законодательства: К истории многолетней дискуссии // Государство и право. — 1992. — № 5.
264. Материалы внеочередного Пленума ЦК КПСС, 2 марта 1985 года. — М.: Политиздат, 1985.

265. *Материалы* Пленума Центрального Комитета КПСС, 10 апреля 1984 года. — М.: Политиздат, 1984.
266. *Материалы* Пленума ЦК КПСС 25—26 июня 1987 г. — М.: Политиздат, 1987.
267. *Материалы* XXVII съезда КПСС. — М.: Политиздат, 1986.
268. *Матузов Н. И.* О принципе “все, не запрещенное законом, дозволено” // Сов. государство и право. — 1989. — № 8.
269. *Матузов Н. И.* Личность, права, демократия. Теоретические проблемы субъективного права. — Саратов, 1972.
270. *Мацюк А. Р.* Трудовые правоотношения развитого социалистического общества. — К.: Наукова думка, 1984.
271. *Мельгунов В. Д.* Административные и иные договоры, заключаемые между государством и хозяйствующими субъектами // Институты административного права России / Отв. ред. И. Л. Бачило, Н. Ю. Хаманева. — М., 1999.
272. *Мескон М. Х., Альберт М., Хедоури Ф.* Основы менеджмента: Пер. с англ. — М.: Дело, 1992. — 702 с.
273. *Микульский К. И., Роговин В. З., Шаталин С. С.* Социальная политика КПСС. — М.: Политиздат, 1987.
274. *Миль Д. С.* Основы политической экономии. — Т. 3. — М., 1989.
275. *Мицкевич А. В.* Субъекты советского права. — М., 1962.
276. *Мозолин В. П.* О гражданско-процессуальном правоотношении // Сов. государство и право. — 1955. — № 6.
277. *Мозолин В. П.* Управление экономикой в СССР и гражданское законодательство // Сов. государство и право. — 1985. — № 9.
278. *Мордачев В. Д.* Нормы советского трудового права. (Социальные свойства и обоснование). — Саратов, 1984.
279. *Морозова Л. А.* Теория государства и права: Учебник. — М.: Юристъ, 2003. — 414 с.
280. *Морозова Л. А.* Функции Российского государства на современном этапе // Государство и право. — 1993. — № 6.
281. *Мурашин А. Г.* Развитие принципов правового регулирования в условиях формирования социалистического правового государства // Актуальные проблемы формирования правового государства: Краткие тезисы докладов и науч. сообщений респ. науч. конф., г. Харьков, 24—26 октября 1990 г. — Х., 1990.
282. *Мухаев Р. Т.* Теория государства и права: Учебник для вузов. — М.: ПРИОР, 2001. — 464 с.
283. *Мушинский В. О.* Еврокоммунизм: концепция демократии // Сов. государство и право. — 1990. — № 12.
284. *Напрями реформування адміністративного права України* // Право України. — 1998. — № 8.

285. *Научное управление обществом (Опыт системного исследования)*. — М., 1973.
286. *Научные основы управления социалистическим производством* / Под ред. Д. К. Крука. — М., 1976.
287. *Недбайло П. Е. Применение советских правовых норм.* — М.: Юрид. лит., 1960. — 511 с.
288. *Нерсесянц В. С. Концепция гражданской собственности // Сов. государство и право.* — 1989. — № 10.
289. *Нерсесянц В. С. На путях к праву: от социализма к постсоциализму // Сов. государство и право.* — 1991. — № 2.
290. *Нерсесянц В. С. О неотчуждаемом праве каждого на гражданскую собственность // Государство и право.* — 1992. — № 12.
291. *Нерсесянц В. С. Социалистическое правовое государство: концепция реализации.* — М., 1990.
292. *Нерсесянц В. С. Философия права: Учебник для вузов.* — М.: НОРМА-ИНФРА-М, 1997. — 652 с.
293. *Новий тлумачний словник української мови: У чотирьох томах.* — Т. 3 / Укладачі В. Яременко, О. Сліпущко. — К.: Аконті, 1998. — 928 с.
294. *Новоселов В. И. К вопросу об административных договорах // Правоведение.* — 1969. — № 3.
295. *Обер-Крие Дж. Управление предприятием. Классика менеджмента: Пер. с фр.* — М.: Сирин, 1997. — 256 с.
296. *Обзор материалов Всесоюзной научно-практической конференции “Формирование социалистического правового государства” // Сов. государство и право.* — 1990. — № 6.
297. *Оболенский А. В. Какую политическую систему мы унаследовали (Анатомия “доапрельского” политического режима) // Сов. государство и право.* — 1990. — № 10.
298. *Оболенский А. В. Сталинизм и общество: морально-психологический аспект // Государство и право.* — 1993. — № 3.
299. *Оборотов Ю. Н. Основы современного государства: Учебный курс.* — Одесса, 1995. — 125 с.
300. *Общая теория государства и права: Академический курс в 2-х т.* / Под ред. профессора М. Н. Марченко. — Т. 2. Теория права. — М.: Зерцало, 1998. — 656 с.
301. *Овсянко Д. М. Административное право.* — М., 2000.
302. *Овсянко Д. М. Административное право: Учебное пособие* / Под ред. Г. А. Туманова. — М.: Юрист, 1997. — 448 с.
303. *Одинцова А. В. Гражданское общество: взгляд экономиста // Государство и право.* — 1992. — № 8.
304. *Ойгензихт В. А. Презумпции в советском гражданском праве.* — Душанбе: Ирфон, 1976. — 190 с.

305. *Оксамытний В. В.* Правомерное поведение личности. — К., 1985.
306. *Онщенко Н. М.* Правова система і держава в Україні. — К.: Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2002. — 132 с.
307. *Онщенко Н. М.* Правова система: проблеми теорії. — К.: Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2002. — 352 с.
308. *Опришко В.* Конституція — основа подальшого розвитку законодавства і правової системи України // Право України. — 1996. — № 9.
309. *Опрышко В. Ф.* Ответственность по новому административному законодательству. — К., 1983. — 47 с.
310. *Орзих М. Ф.* Аппарат советского правового государства // Актуальные проблемы формирования правового государства: Краткие тезисы докладов и науч. сообщений респ. науч. конф., г. Харьков, 24—26 октября 1990 г. — Х., 1990.
311. *Орзих М. Ф.* Возрастание личностной ценности права — закономерность зрелого социализма // XXVI съезд КПСС и проблемы теории государства и права. — М., 1982.
312. *Орзих М. Ф.* Личность и право. — М., 1975.
313. *Орзих М. Ф.* Право и личность. Вопросы теории правового воздействия на личность социалистического общества. — Киев—Одесса: Вища школа, 1978. — 141 с.
314. *Орзих М. Ф., Черкес М. Е., Васильев А. С.* Правовая охрана Конституции в социалистическом государстве // Сов. государство и право. — 1988. — № 6.
315. *Ориу М.* Основы публичного права: Пер. с франц. — М.: Издательство Коммунистической академии, 1929. — 382 с.
316. *Осадчая И. М.* Консерватизм против реформизма. — М.: Мысль, 1984.
317. *Осборн Д., Пластрик П.* Управление без бюрократов: Пять стратегий обновления государства / Общ. ред. Л. И. Лопатникова: пер. с англ. — М.: Прогресс, 2001. — 536 с.
318. *Пасенюк О.* Реформування адміністративного права — важливий напрям правової політики // Право України. — 1998. — № 7.
319. *Парсонс Т.* Система современных обществ: пер. с англ. Л. А. Седова и А. Д. Ковалева / Под ред. М. С. Ковалевой. — М.: Аспект Пресс, 1998. — 270 с.
320. *Патюлин В. А.* Государство и личность. — М., 1974.
321. *Пахомов І.* Адміністративна реформа: як її розуміти? (роздуми над книгою) // Право України. — 2001. — № 3.
322. *Пацурківський П. С.* Виникнення, зміна та припинення фінансового правовідношення // Науковий вісник Чернівецького університету: Збірник наукових праць. — Вип. 125: Правознавство. — Чернівці: Рута, 2001.

323. *Пацурківський П. С.* Проблеми теорії фінансового права. — Чернівці: ЧДУ, 1998. — 276 с.

324. *Перестройка* в правовой системе, юридической науке и практике: Материалы конференции г. Звенигород, 18—20 мая 1987 г. // Сов. государство и право. — 1987. — № 9.

325. *Петражицкий Л. И.* Теория права и государства в связи с теорией нравственности. — СПб.: Лань, 2000. — 608 с.

326. *Петров Г. И.* Советские административно-правовые отношения // Ученые записки Ленинградского юрид. института. — Л., 1954.

327. *Петров Г. И.* Советские административно-правовые отношения. — Л.: Издательство Ленинградского ун-та, 1972. — 158 с.

328. *Петров Г. И.* Советское административное право: Часть общая. — Л., 1970.

329. *Пикулькин А. В.* Система государственного управления. — М.: “Закон и право, ЮНИТИ”, 1997. — 352 с.

330. *Пилипенко П. Д.* Підстави виникнення індивідуальних тредових відносин. — К.: Знання, КОО, 2003. — 146 с.

331. *Пилипенко П. Д.* Проблеми теорії трудового права: Монографія. — Львів: Видавничий центр Львівського нац. ун-ту ім. І. Франка, 1999. — 214 с.

332. *Покровский И. А.* Основные проблемы гражданского права. — Петроград: Право, 1917. — 327 с.

333. *Полешко А.* Напрями реформування адміністративного права (за матеріалами другої національної науково-теоретичної конференції) // Право України. — 2000. — № 8.

334. *Попондопуло В. Ф.* Система общественных отношений и их правовые формы (к вопросу о системе права) // Правоведение. — 2002. — № 4(243).

335. *Право Европейского Союза: правовое регулирование торгового оборота.* — М.: Зерцало, 1998.

336. *Право собственности в СССР /* Под ред. Ю. К. Толстого, В. Ф. Яковлева. — М., 1989. — 288 с.

337. *Правовое регулирование хозяйственного управления и хозяйства:* Учеб. пособие / Под ред. Н. И. Коняева. — Куйбышев, 1986.

338. *Проблемы общей теории права и государства: Учебник для вузов.* — М.: НОРМА-ИНФРА-М, 2001. — 832 с.

339. *Проблемы охраны прав граждан и организаций в свете положений Конституции СССР.* — М., 1980.

340. *Проблемы теории государства и права: Учебник /* Под ред. С. С. Алексеева. — М.: Юрид. лит., 1987. — 392 с.

341. *Прозоров В. Ф.* Правовые предпосылки экономической независимости индивида // Сов. государство и право. — 1990. — № 6.

342. Прокопенко И. И. Организация управления и производства (Опыт капиталистических стран) // Сов. государство и право. — 1988. — № 12.

343. Пронин С. В., Петрунина О. Е. Государственное управление зарубежных стран. — М.: Аспект Пресс, 2001. — 416 с.

344. Протасов В. Н. Категория “объект правоотношения”: системный и деятельностный подходы // Сов. государство и право. — 1988. — № 2.

345. Протасов В. Н. Основы общеправовой процессуальной теории. — М.: Юрид. лит., 1991.

346. Протасов В. Н. Правоотношение как система. — М., 1991.

347. Протасов В. Н. Теория права и государства. Проблемы теории права и государства. — Изд. 2-е, перераб. и доп. — М.: Юрайт-М, 2001. — 346 с.

348. Прусс В. М., Шемякин А. Н., Короткий Т. Р. Теория государства и права. — Одеса: Латстар, 1997.

349. Пугинский Б. И. Правовые средства обеспечения эффективности производства. — М.: Юрид. лит., 1980. — 144 с.

350. Пустогаров В. В. Социалистическое правовое государство и правовое мировое сообщество // Сов. государство и право. — 1989. — № 5.

351. Пушкин А. А. Компетенция государственных хозяйственных органов как особая форма проявления их административно-хозяйственной правосубъектности // Правоведение. — 1965. — № 3.

352. Рабинович П. М. О концепции социалистического правового государства (к характеристике методологических основ) // Актуальные проблемы формирования правового государства: Краткие тезисы докладов и науч. сообщений респ. науч. конф., г. Харьков, 24—26 октября 1990 г. — Х., 1990.

353. Рабинович П. М. Основні права людини: загальнотеоретична характеристика // Вісник Академії правових наук України. — 1995. — № 2.

354. Рабинович П. М. Основные тенденции развития правового регулирования // XXVI съезд КПСС и проблемы теории государства и права. — М., 1982.

355. Рабинович П. М. Основи загальної теорії права і держави. — К., 1995.

356. Рабинович П. М. Основи загальної теорії права та держави: Вид. 5, зі змінами: Навчальний посібник. — К.: Атіка, 2001. — 176 с.

357. Рабинович П. М. Основи загальної теорії права та держави: Посібник для студентів. — Вид. 2. — К., 1994.

358. Рабинович П. М. Філософія права: деякі наукознавчі аспекти // Вісник Академії прав. наук України. — Х., 1997. — № 1.

359. *Радельбах А.* Правовое государство — гарантия прав человека // Актуальные проблемы формирования правового государства: Краткие тезисы докладов и науч. сообщений респ. науч. конф., г. Харьков, 24—26 октября 1990 г. — Х., 1990.

360. *Развитие* русского права во второй половине XIX — начале XX века. — М.: Наука, 1997. — 368 с.

361. *Райт Г.* Державне управління: Пер. з англ. В. Івашка, О. Коваленка, С. Соколик. — К.: Основи, 1994. — 191 с.

362. *Райнах А.* Собрание сочинений / Пер. с нем., сост., послесловие и коммент. В. А. Куренного. — М.: Дом интеллектуальной книги, 2001. — 482 с.

363. *Рейснер М.* Право. Наше право. Чужое право. Общее право. М.—Л.: Госиздат, 1925. — 275 с.

364. *Рейснер М. А.* Курс конституции. — М., 1920.

365. *Реутов С. И.* Юридические факты в семейном праве: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. — М., 1976.

366. *Рикардо Д.* Начала политической экономии и налогового обложения: Соч. — Т. 1. — М., 1941.

367. *Рогович Л. Н.* Юридические факты в динамике алиментного правоотношения супругов // Актуальные проблемы правового регулирования хозяйственной деятельности социалистических организаций: Межвуз. тематический сборник. — Владивосток, 1978.

368. *Родин С. Г.* Управление экономикой. Проблемы совершенствования на современном этапе. — М., 1979.

369. *Розенфельд В. Г., Стариков Ю. Н.* Современные проблемы формирования теории административного договора // Правовая наука и реформа юридического образования: Сб. научных трудов. — Вып. 3: Публичное право. — Воронеж, 1995.

370. *Ру Д., Сулье Д.* Управление: Пер. з фр. — К.: Основи, 1995. — 442 с.

371. *Рубинштейн Б. М.* Советское хозяйственное и гражданское право. — Изд. 2-е. — М., 1936.

372. *Рудашевский В. Д.* Проблемы системного анализа процесса принятия государственных решений: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. — М., 1973.

373. *Рябов А. А.* Охрана права государственной собственности на природные ресурсы СССР. — Казань: Изд-во Казанского ун-та, 1982. — 144 с.

374. *Рябченко О. П.* Держава і економіка: адміністративно-правові аспекти взаємовідносин: Монографія / За заг. ред. О. М. Бандурки. — Харків: Вид-во Ун-ту внутр. справ, 1999. — 304 с.

375. *Рясенцев В. А.* Основы советского гражданского права. — М.: Юрид. лит., 1987.

376. *Рясенцев В. А.* Юридические акты в семейном праве // Труды ВЮЗИ. — М., 1980.

377. *Сабо Имре.* Основы теории права: Пер. с венг. — М.: Прогресс, 1974.

378. *Савотин А. А.* Административно-правовой договор в системе регулирования общественных отношений // Юрист. — 2001. — № 11.

379. *Самощенко И. С., Фарукишин М. Х.* Ответственность по советскому законодательству. — М.: Юридическая литература. — 1971. — 240 с.

380. *Сахипов М. С.* Проблемы ответственности в колхозном праве. — Алма-Ата, 1972.

381. *70 лет советского государства и права* / Под ред А. И. Королева, Ю. К. Толстого, Л. С. Явича, — Л.: Изд-во Ленинградского ун-та, 1987. — 752 с.

382. *Селіванов В., Діденко Н.* Діалектика приватного та публічного в правовому регулюванні // Право України. — 2001. — № 11.

383. *Селіванов В., Діденко Н.* Правова природа регулювання суспільних відносин // Право України. — 2000. — № 10.

384. *Селіванов В. М.* Право і влада суверенної України: методологічні аспекти: Монографія. — К.: Ін Юре, 2002. — 724 с.

385. *Селіванов В.* Методологічні проблеми запровадження конституційних принципів “верховенства права” і “верховенства закону” // Право України. — 1997. — № 6.

386. *Семенова Г. В.* Авторитет утверждается делом // Известия ЦК КПСС. — 1990. — № 11.

387. *Семчик В. И.* Имущественные правоотношения в сельском хозяйстве. — К.: Наукова думка, 1984. — 232 с.

388. *Сенченко В. И.* Система основных категорий науки управления социалистическим производством. — К.: Наукова думка, 1986. — 174 с.

389. *Сизиков М. И.* История государства и права России с конца XVII до начала XIX века: Учеб. пособие. — М.: ИНФРА-М, 1998. — 320 с.

390. *Синцова Т. А.* Основания возникновения и динамики государственно-правовых отношений // Сов. государство и право. — 1981. — № 1.

391. *Синюков В. Н.* Особенности юридических фактов в отдельных отраслях советского права // Актуальные проблемы отраслевых юридических наук. — Саратов: Изд-во Саратовского ун-та, 1982.

392. *Синюков В. Н.* Роль юридических фактов в процессе правореализации // Актуальные вопросы советского права (Теория и практика). — Казань: Изд-во Казанского ун-та, 1986.

393. *Сібільов М.* Загальна характеристика сфери приватного права // Вісник Академії правових наук України. — 2001. — № 2.

394. Скакун О. Ф. Теория государства и права: Учебник. — Харьков: Консум; Университет внутр. дел, 2000. — 704 с.

395. Скакун О. Ф. Теория правового государства в дореволюционной России // Сов. государство и право. — 1990. — № 2.

396. Скрипилев Е. А. К разработке истории советского правоведения // Государство и право. — 1992. — № 12.

397. Слепенков И. М., Аверин Ю. П. Основы теории социального управления. — М.: Высшая школа, 1990. — 302 с.

398. Слепец В. Н. Налоги. — Одесса: Астропринт, 1998. — 124 с.

399. Слепец В. М. Європейське право у галузі оподаткування (загально-теоретичні та історико-правові аспекти). Дис. ... канд. юрид. наук. — Харків, 2002. — 197 с.

400. Слепец В. М. Європейське право у галузі оподаткування (загально-теоретичні та історико-правові аспекти). Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. — Харків, 2002. — 19 с.

401. Словар української мови. Упорядкував з додатком власного матеріалу Борис Грінченко. — В 4-х т. — Т. 3. "О—П" / НАН України. Ін-т української мови. — К.: Наукова думка, 1996. — 516 с.

402. Сміт А. Добробут націй: дослідження про природу та причини добробуту націй: Пер. з англ. — К.: Port-Royal, 2001. — 594 с.

403. Смит А. Исследования о природе и причинах богатства народов. — Т. 3. — СПб., 1866.

404. Советское административное право: Учебник / Под ред. П. Т. Василенко. — М.: Юрид. лит., 1990. — 576 с.

405. Советское административное право / Под ред. Ю. М. Козлова. — М., 1973.

406. Советское административное право / Под ред. Р. С. Павловского. — К., 1986.

407. Советское гражданское право / Под ред. В. А. Рясенцева. — В 2-х ч. — Ч. 1. — М.: Юрид. лит., 1986.

408. Сокуренько В. Г., Савицкая А. Н. Право. Свобода. Равенство. — Львов: Изд-во при Львовском ун-те, 1981.

409. Солов'евич І. Сутність державної влади в Україні (конституційно-правовий аспект) // Право України. — 1997. — № 11.

410. Солодовник Л. Роль юридичних фактів у динаміці правовідносин трудового права // Право України. — 2000. — № 7.

411. Солодовник Л. Юридичні факти — підстави виникнення трудових правовідносин // Право України. — 2000. — № 1.

412. Сорокин В. Д. Административно-процессуальные отношения. Л.: Изд-во Ленинградского ун-та, 1968.

413. Социалистическое право и личность / Под ред. М. Ф. Орзиха, Д. Анталфи. — Одесса, 1984.

414. Спасов Б. Закон и его толкование. — М., 1986.

415. *Спиридонов Л. И.* Теория государства и права: Учебник. — М.: ПБОЮЛ М. А. Захаров, 2001. — 304 с.
416. *Старилов Ю. Н.* Как развивалась наука административного права в европейских странах // Журнал российского права. — 1999. — № 3—4.
417. *Старилов Ю. Н.* Курс общего административного права: История. Наука. Предмет. Нормы. Субъекты. — В 3-х т. — М.: НОРМА, 2002. — Т. 1. — 728 с.
418. *Старилов Ю. Н.* Курс общего административного права: Государственная служба. Управленческие действия. Правовые акты управления. Административная юстиция. — В 3-х т. — Т. 2. — М.: НОРМА, 2002.
419. *Старилов Ю. Н.* Административный договор (Опыт законодательного регулирования в Германии) // Государство и право. — 1996. — № 12.
420. *Старосыцяк Е.* Правовые формы административной деятельности. — М., 1959.
421. *Сташків Б.* Загальна характеристика юридичних фактів у пенсійному забезпеченні // Право України. — 1998. — № 1.
422. *Стефанюк В.* Адміністративний договір — вимога сьогодення // Право України. — 2003. — № 11.
423. *Стефанюк В.* Правові акти управління // Право України. — 2003. — № 7.
424. *Стефанюк В. С.* Судовий адміністративний процес: Монографія. — Харків: Консум, 2003. — 464 с.
425. *Стеченко Д. М.* Державне регулювання економіки. — К., 2000.
426. *Строгович М. С.* Вопросы теории правоотношений // Сов. государство и право. — 1964. — № 6.
427. *Стучка П. И.* 13 лет борьбы за революционно-марксистскую теорию права. — М., 1931.
428. *Стучка П. И.* Введение в теорию гражданского права. — Изд. 2-е. — М., 1928.
429. *Стучка П. И.* Революционная роль права и государства. — М., 1921.
430. *Сырых В. М.* Теория государства и права: Учебник. — Изд. 2-е. — М.: Юстицинформ, 2002. — 592 с.
431. *Тарановский В. Ф.* Энциклопедия права. — Изд. 3-е. — СПб.: Лань, 2001. — 560 с.
432. *Тарасова В. А.* Юридические факты в области пенсионного обеспечения. — М., 1974.
433. *Татаринцева Е. В.* О правосубъектности, компетенции и правоспособности государственных хозяйственных органов // Вопросы хозяйственной правосубъектности.

434. *Тархов В. А.* К вопросу о правовых отношениях // Правоведение. — 1965. — № 1.
435. *Тархов В. А.* Ответственность по советскому гражданскому праву. — Саратов: Изд-во Саратовского ун-та, 1973.
436. *Теория государства и права* / Под ред. С. С. Алексеева. — М.: Юрид. лит., 1985. — 480 с.
437. *Теория государства и права: Курс лекций* / Под ред. Н. И. Матузова и А. В. Малько. — М.: Юрист, 1997. — 672 с.
438. *Теория государства и права* / Под ред. Г. Н. Манова. — М.: 1996.
439. *Теория государства и права: Учебник* / Под ред. Н. Г. Александрова. — Изд. 2-е. — М., 1974.
440. *Теория государства и права: Учебник для вузов* / Под ред. В. М. Корельского и В. Д. Перевалова. — Изд. 2-е, перераб. и доп. — М.: НОРМА, 2001. — 616 с.
441. *Теория права и государства: Учебник* / Под ред. проф. В. В. Лазарева. — Изд. 2-е, перераб. и доп. — М.: Право и закон, 2001. — 576 с.
442. *Теория государства и права: Учебник для юридических вузов* / Под общ. ред. д-ра юрид. наук, проф. А. С. Пиголкина. — М.: Городец, 2003. — 544 с.
443. *Теория юридического процесса* / Под ред. В. М. Горшенева. — Харьков, 1985.
444. *Теорія держави і права: Навч. посіб.* / За заг. ред. С. Л. Лисенкова, В. В. Копейчикова. — К.: Юрінком Інтер, 2002. — 368 с.
445. *Теоретические проблемы хозяйственного права* / Под ред. проф. В. В. Лаптева. — М.: Наука, 1975. — 413 с.
446. *Тимощук В. П.* До проблеми правового регулювання адміністративно-процедурних відносин // Адміністративна реформа в Україні: шлях до Європейської інтеграції: Збірник наук. праць. — К., 2003.
447. *Тихомиров М. Ю.* Акт управления и договор // Советское государство и право. — 1987. — № 3.
448. *Тихомиров Ю. А.* Публичное право: Учебник. — М.: БЕК, 1995. — 496 с.
449. *Тихомиров Ю. А.* Закон и формирование гражданского общества // Сов. государство и право. — 1991. — № 8.
450. *Тихомиров Ю. А.* Публичное право: падения и взлеты // Государство и право. — 1996. — № 1.
451. *Тихомиров Ю. А.* Теория компетенции. — М.: Издание г-на Тихомирова М. Ю., 2001. — 355 с.
452. *Тихомиров Ю. А.* О концепции развития административного права и процесса // Государство и право. — 1998. — № 1.
453. *Тихомиров Ю. А., Талапина Э. В.* Введение в российское право. — М.: Городец-издат, 2003. — 656 с.

454. *Тихонова Е. А., Котюк В. А.* Социализм и социальная справедливость. — К., 1988.
455. *Тищенко Н. М.* Административно-процессуальный статус гражданина Украины: проблемы теории и пути совершенствования. — Х.: Право, 1998. — 268 с.
456. *Толстой В. С.* Понятие и значение односторонних сделок в советском гражданском праве // Труды ВЮЗИ. — Т. 5. — 1966.
457. *Толстой В. С.* Понятие и значение односторонних сделок в советском гражданском праве: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. — М., 1966.
458. *Толстой В. С.* Понятие и значение односторонних сделок в советском гражданском праве // Труды ВЮЗИ. — Т. 5. — 1966.
459. *Толстой Ю. К.* К теории правоотношения. — М., 1959.
460. *Топорнин Б. Н.* Конституционная реформа — путь к правовому государству // Сов. государство и право. — 1990. — № 4.
461. *Трубецкой Е. Н.* Энциклопедия права. — СПб.: Лань, 1998. — 224 с.
462. *Туманов В. А.* О правовом нигилизме // Сов. государство и право. — 1989. — № 10.
463. *Ушаков А. А.* Некоторые вопросы перестройки работы с кадрами государственного управления // Сов. государство и право. — 1988. — № 4.
464. *Файоль А.* Вчення про управління // У кн.: Наука управляти: з історії менеджменту. — К.: Либідь, 1993. — 304 с.
465. *Федоренко В. П.* Вплив поділу права на приватне і публічне на розвиток системи конституційного права України (історико-правові аспекти) // Держава і право: Збірник наук. праць. — Юридичні і політичні науки. — Вип. 7. — К.: Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького, 2000.
466. *Фергюсон А.* Опыт истории гражданского общества / Под ред. М. А. Абрамова: Пер. с англ. — М.: Российская политическая энциклопедия (РОССПЭН), 2000. — 392 с.
467. *Филатов В. В.* Власть и собственность // Сов. государство и право. — 1989. — № 9.
468. *Флейшиц Е. А.* Соотношение правоспособности и субъективных прав // Вопросы общей теории советского права. — М., 1960.
469. *Хавронин К. И.* Советское право. — М., 1981.
470. *Хаманева Н. Ю.* Общетеоретические вопросы административного права // Институты административного права России. — М., 1999.
471. *Халипов В. Ф.* Наука о власти. Кратология: Учебное пособие. — М.: ОСЬ-89, 2002. — 448 с.
472. *Халфина Р. О.* Защита прав человека — участника рынка // Социальное государство и защита прав человека. — М., 1994.
473. *Халфина Р. О.* Общее учение о правоотношении. — М.: Юрид. лит., 1974. — 352 с.

474. Харитонов Е. О., Саниахметова Н. А. Гражданское право Украины: Учебник. — Х.: Одиссей, 2004. — 960 с.

475. Харитонов Е. О., Саниахметова Н. А. Гражданское право: Частное право. Цивилистика. Физические лица. Юридические лица. Вещное право. Обязательства. Виды договоров. Авторское право. Представительство: Учеб. пособие. — К.: А. С. К., 2001. — 832 с.

476. Харитонов Е. О., Саниахметова Н. О. Правове забезпечення належної реалізації права на житло. — К.: НМК ВО, 1990. — 176 с.

477. Харитонов Е., Харитонова О. До питання про значення дихотомії “приватне право — публічне право” // Вісник Академії правових наук України. — Х., 2000. — № 2.

478. Харитонов Е. О. Історія приватного (цивільного) права Європи. — Ч. 1. — Витоки. — Одеса, 1999.

479. Харитонов Е. О. Рецепт римського приватного права: Теоретичні та історико-правові аспекти. — Одеса, 1997. — 288 с.

480. Харитонов Е. О., Харитонова О. І. Рецепції приватного права парадигма прогресу. — Кіровоград: Центрально-Українське вид-во, 1999. — 144 с.

481. Харитонов Е. О., Харитонова О. І. Юридичні факти як категорія приватного та публічного права // Проблеми державотворення і захисту прав людини в Україні: Матеріали ІХ регіональної науково-практ. конференції. — Львів, 2003.

482. Харитонов Е. О., Харитонова О. І., Шемонаєв В. Ю. Загальна аварія як підстава виникнення правовідносин // Вісник Хмельницького інституту регіонального управління та права: Науковий часопис. — Хмельницький, 2002. — № 4.

483. Харитонова О. І. Адміністративне право як прояв публічного права // Наукові праці Одеської національної юридичної академії. — Т. 1. — Одеса, 2002.

484. Харитонова О. І. До питання про класифікацію правових відносин // Науковий вісник Чернівецького університету: Збірник наукових праць. — Вип. 125: Правознавство. — Чернівці: Рута, 2001.

485. Харитонова О. І. До питання про визначення поняття публічного права // Актуальні проблеми політики. — Вип. 8. — Одеса, 2000.

486. Харитонова О. І. Організаційно-правові питання управління економікою і роль товарних бірж в умовах формування ринкових відносин: Дис. ... канд. юрид. наук. — Одеса, 1995. — 179 с.

487. Харитонова О. І. Співвідношення адміністративно-процесуальних та кримінально-процесуальних правових відносин // Актуальні проблеми держави і права. — Вип. 10. — Одеса, 2001.

488. Харитонова О. І. Співвідношення публічно-правового та приватно-правового регулювання управлінських послуг // Актуальні проблеми політики. — Вип. 16. — Одеса: Юридична література, 2003.

489. Харитонова О. І. Структура правового відношення з погляду дихотомії: приватне право — публічне право // Наукові праці Одеської національної юридичної академії. — Т. 2. — Одеса: Юридична література, 2003.
490. Харитонова О. І. Сутнісні ознаки адміністративного права як галузі публічного права // Виконавча влада і адміністративне право / За заг. ред. В. Б. Авер'янова. — К.: Ін-Юре, 2002.
491. Харитонова О. І., Харитонов Є. О. Категорії “приватного”, “публічного” та “соціального права” у загальній системі права // Приватне право і підприємництво. — Вип. 2. — К., 2000—2002.
492. Харитонова О. І., Харитонов Є. О. Приватні та публічні правовідносини представництва // Науковий вісник Чернівецького університету: Збірник наук. праць. — Вип. 147: Правознавство. — Чернівці: Рута, 2002.
493. Харитонова О. І., Харитонов Є. О. Приватне і публічне право та деякі аспекти теорії правовідносин // Проблеми законності. Республіканський міжвідомчий наук. збірник. — Вип. 53. — Х., 2002.
494. Харитонов Е. О., Саниахметова Н. А. Гражданское право Украины: Учебник. — Х.: Одиссей, 2004. — 960 с.
495. Хвостов В. М. Система римского права: Учебник. — М.: Спарк, 1996. — 522 с.
496. Хойман С. Е. Взгляд на правовую культуру предреволюционной России // Сов. государство и право. — 1991. — № 1.
497. Хропанюк В. Н. Теория государства и права. — М., 1996.
498. Хропанюк В. Н. Теория государства и права. Хрестоматия: Учебное пособие. — М.: Интерстиль, 1998. — 944 с.
499. Хропанюк В. Н., Шанин В. И. Теория государства и права. — М., 1993.
500. Хрущев Н. С. О культе личности и его последствиях: Доклад Первого секретаря ЦК КПСС Н. С. Хрущева XX съезду КПСС 25 февраля 1956 г. // Известия ЦК КПСС. — 1989. — № 3.
501. Цветков В. В. Адміністративна реформа — ефективність державного управління // Часопис Київського університету права. — К., 2002. — № 2.
502. Цветков В. В. Державне управління: сутність та ефективність // Академічна юридична думка / За заг. ред. Ю. С. Шемшученка. — К.: Ін Юре, 1998.
503. Цветков В. В., Горбатенко В. П. Демократія — Управління — Бюрократія: в контексті модернізації українського суспільства: Монографія. — К.: Інститут держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2001. — 248 с.
504. Цвик М. В. Верховенство закона в правовом государстве // Актуальные проблемы формирования правового государства: Краткие тезисы докладов и науч. сообщений респ. науч. конф., г. Харьков, 24—26 октября 1990 г. — Х., 1990.

505. Цвик М. В. Демократические тенденции развития советского права // XXVI съезд КПСС и проблемы теории государства и права. — М., 1982.

506. Цвик М. В. Социалистическая демократия и самоуправление // Сов. государство и право. — 1985. — № 4.

507. Цвик М. Про систему юридичних актів // Вісник Академії правових наук України. — № 4(31). — Х., 2002.

508. Цивільне право України: Підручник / Є. О. Харитонов, Н. О. Саніахметова. — К.: Істина, 2003. — 776 с.

509. Цивільний кодекс України: Закон України від 16 січня 2003 р. // Голос України. — 2003. — № 45—46. — 12 березня.

510. Цивільний кодекс України: Коментар / За заг. ред. Є. О. Харитонова, О. М. Калітенко. — Одеса: Юридична література, 2003. — 1080 с.

511. Цивільний кодекс України: Коментар / За заг. ред. Є. О. Харитонова, О. М. Калітенко. — Х.: Одиссей, 2003. — 856 с.

512. Чарльз Ф. Эндрейн. Сравнительный анализ политических систем. Эффективность осуществления политического курса и социальные преобразования: Пер. с англ. — М., 2000.

513. Черниловский З. М. Гражданское общество: опыт исследования // Государство и право. — 1992. — № 6.

514. Черниловский З. М. Индивид — общество — государство // Сов. государство и право. — 1990. — № 7.

515. Черниловский З. М. Правовое государство: исторический опыт // Сов. государство и право. — 1989. — № 4.

516. Чернышева С. А. Правоотношения в сфере художественного творчества. — М.: Юрид. лит., 1979.

517. Чернявский А. Д., Денисенко С. А. Управление в условиях рыночных отношений. — К.: Будівельник, 1992. — 104 с.

518. Черч Г. Основи управління виробництвом // У кн.: Наука управляти: з історії менеджменту. — К.: Либідь, 1993. — 304 с.

519. Четвериков В. С. Административное право: Учебное пособие. — М.: Новый Юрист, 1998. — 285 с.

520. Чефранов В. А. Некоторые методологические аспекты нового правового мышления // Актуальные проблемы формирования правового государства: Краткие тезисы докладов и науч. сообщений респ. науч. конф., г. Харьков, 24—26 октября 1990 г. — Х., 1990.

521. Чиквашвили Ч. Д. Личные и имущественные правоотношения в жилищных кооперативах. — М., 1973.

522. Чиркин В. Е. Государственное управление. Элементарный курс. — М.: Юристъ, 2001. — 320 с.

523. Чичерин Б. Н. Современные задачи русской жизни // Голоса из России. — Ч. 1.1. — 1858.

524. *Чувакова А. М.* Юридичний факт і соціальна ситуація // Актуальні проблеми держави і права. — Вип. 16. — Одеса, 2002.
525. *Чувакова А. М.* Юридичний факт і юридичний склад // Актуальні проблеми держави і права. — Вип. 11. — Одеса, 2001.
526. *Чувакова А. М.* Проблема дефектності юридических фактов // Актуальні проблеми держави та права. — Вип. 6. — Ч. 1. — Одеса, 1999.
527. *Чугунніков І. І.* Правовідносини та форми їх реалізації у кримінальному праві України: Автореф. ... канд. юрид. наук. — Одеса, 2001. — 19 с.
528. *Шамхалов Ф.* Теория государственного управления. — М.: Экономика, 2002. — 638 с.
529. *Шевчук О. М.* Державний примус як засіб правового забезпечення законності // Вісник Одеського інституту внутрішніх справ. — 2002. — № 3.
530. *Шевчук О. М.* Державний примус як вид публічно-правового впливу // Вісник Одеського інституту внутрішніх справ. — 2001. — № 4.
531. *Шевчук О. М.* Засоби державного примусу у правовій системі України: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. — Харків, 2003. — 20 с.
532. *Шемшученко Ю.* Теоретичні засади концепції розвитку законодавства України // Право України. — 1996. — № 8.
533. *Шершеневич Г. Ф.* Наука гражданского права в России. — Казань, 1893.
534. *Шершеневич Г. Ф.* Общая теория права. — М., 1912.
535. *Шершеневич Г. Ф.* Общая теория права. — 1910.
536. *Шершеневич Г. Ф.* Учебник русского гражданского права: В 2-х т. — Т. 1. — Изд. 11-е. — М.: Издание Бр. Башмаковых, 1914. — 483 с.
537. *Шпилевский М.* Полицейское право, как самостоятельная отрасль правоведения. — Одесса, 1875.
538. *Шретер В. Н.* Советское хозяйственное права. — М.—Л., 1928.
539. *Щеглов В. Н.* Юридические факты, вызывающие возникновение и изменение гражданских процессуальных правоотношений // Труды Томского ун-та. Серия юридическая. — Т. 183. — Томск, 1965.
540. *Щекин Г. В.* Теория социального управления: Монографія. — К.: МАУП, 1996. — 408 с.
541. *Юзьков Л.* Правова держава і державне право // Рад. право. — 1989. — № 2.
542. *Юриста О.* Види правоохоронних відносин // Право України. — 1997. — № 12.
543. *Юриста О.* Про поняття та основні ознаки правоохоронного відношення // Право України. — 1997. — № 10.

544. *Юриста О.* Суб'єкти правоохоронних відносин // Право України. — 1998. — № 2.
545. *Юриста О.* Динаміка правоохоронних відносин // Право України. — 2001. — № 2.
546. *Юсупов В. А.* Актуальные проблемы административного права // Сов. государство и право. — 1991. — № 11.
547. *Юсупов В. А.* Правоприменительная деятельность органов управления. — М., 1979.
548. *Юсупов В. А.* Теория административного права. — М., 1985.
549. *Явич Л. С.* О соотношении права и государства, развития и реализации идеи правового социалистического государства // Правоведение. — 1988. — № 6.
550. *Явич Л. С.* Общая теория права. — Л.: Изд-во Ленинградского ун-та, 1976. — 288 с.
551. *Явич Л. С.* Право и общественные отношения. — М., 1971.
552. *Явич Л. С.* Сущность права. Социально-философское понимание генезиса, развития и функционирования юридической формы общественных отношений. — Л.: Изд-во Ленинградского ун-та, 1985.
553. *Якимов Ю. Я.* Статус субъекта административной юрисдикции и проблемы его реализации. — М.: Проспект, 1999. — 200 с.
554. *Яковлев В. Ф.* Правовая реформа: тенденции и перспективы // Сов. государство и право. — 1990. — № 4.
555. *Ямпольская Ц. А.* О теории административного договора // Сов. государство и право. — 1966. — № 10.
556. *Ярков В. В.* Юридические факты в механизме реализации норм гражданского процессуального права. — Екатеринбург, 1992.
557. *Gertz C.* Religion as a cultural system / Anthropological approaches to the study of religion / Edition by M. Banton. — N.-Y.: Praeger, 1966.
558. *Justinijanova Digesta.* Knj. 1. Deo auctore; Tanta; Omnem rei publicae: Konstitucije / [preveo Antum Malenica]. — Beograd: Sluzbeni glasnik, 1997. — 221 str.
559. *Jellinek G.* Allgemeine Staatlehre. — Berlin, 1905.
560. *Parsons T.* On the concept of political power // Politics and social structure. — N.-Y.: Free Press, 1969.
561. *Parsons T.* Social systems and subsystems; Interaction // International Encyclopedia of the Social Sciences. — N.-Y.: Macmillan, 1968
562. *Parsons T.* Societies: Evolutionary and comparative perspectives. Englewood Cliffs (N. J): Prentice-Hall, 1966. — Ch. 2.
563. *The American Economic in Transition* / Ed. By M. Feldstein. — Chicago—London, 1980.

ВСТУП	3
РОЗДІЛ 1.	
ФОРМУВАННЯ КОНЦЕПЦІЇ ПРАВОВИХ ВІДНОСИН У ВІТЧИЗНЯНІЙ ПРАВОВІЙ НАУЦІ	8
РОЗДІЛ 2.	
ЗАГАЛЬНА КАТЕГОРІЯ ПРАВОВІДНОСИН І АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВІ ВІДНОСИНИ	49
2.1. Постановка проблеми	49
2.2. Правовідносини, суспільні відносини та норми права	57
2.3. Загальна класифікація правовідносин	64
2.4. Структура правовідносин	74
2.5. Підстави виникнення, припинення та трансформації правовідносин	90
РОЗДІЛ 3.	
АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВІ ВІДНОСИНИ ЯК КАТЕГОРІЯ ПУБЛІЧНОГО ПРАВА	109
3.1. Дихотомія “публічне право — приватне право” і категорія адміністративно-правових відносин	108
3.2. Адміністративне право як право публічне	126
3.3. Поняття та ознаки адміністративно-правових відносин	149
3.4. Класифікація адміністративно-правових відносин	161
3.5. Норма адміністративного права, її реалізація та адміністративно-правові відносини	178

РОЗДІЛ 4.

РЕГУЛЯТИВНІ (УПРАВЛІНСЬКІ)

АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВІ ВІДНОСИНИ 201

4.1. Соціальне управління як середовище виникнення адміністративно-правових відносин 201

4.2. Державне управління та адміністративно-правові відносини 222

4.3. Підстави виникнення управлінських адміністративно-правових відносин 245

4.4. Підстави трансформації адміністративно-правових управлінських (регулятивних) відносин 267

Висновки 285

Література 293

Наукове видання

ХАРИТОНОВА Олена Іванівна

**АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВІ
ВІДНОСИНИ**

(проблеми теорії)

Монографія

Редактор-коректор *М. М. Ісаєнко*
Технічні редактори *Р. М. Кучинська,*
О. В. Стадніченко

Здано до набору 19.04.2004. Підписано до друку 28.05.2004.
Формат 60×84/16. Папір офсетний. Гарнітура «Літературна».
Друк офсетний. Ум. друк. арк. 19,07.
Тираж 500 прим. Зам. № 82.

Видавництво і друкарня «Юридична література»
(Свідоцтво ДК № 1374 від 28.05.2003 р.)
65009, м. Одеса, вул. Піонерська, 2. Тел. 777-48-79

Харитоновна О. І.

X 207 Адміністративно-правові відносини (проблеми теорії): Монографія. — Одеса: Юридична література, 2004. — 328 с.
ISBN 966—8104—62—5.

У монографії розглядаються основні проблеми теорії адміністративно-правових відносин на сучасному етапі державотворення в Україні. Значну увагу приділено розгляду категорії адміністративно-правових відносин як різнорівневої юридичної категорії. Проаналізована сутність адміністративно-правових відносин у контексті загальної теорії права, теорії адміністративного права як права публічного, проблем застосування адміністративно-правових норм на рівні конкретних відносин. Розглянуті умови та підстави виникнення правовідносин на кожному із зазначених рівнів.

Призначена для науковців, викладачів, аспірантів та студентів вищих навчальних закладів юридичного профілю. Може являти інтерес для всіх, хто цікавиться проблемами теорії адміністративного права.

X 1203030000—048 Без оголош.
8104—2004

ББК 67.401
УДК 342.92