

Стаття.

В статті досліджено поняття «медиация», європейський досвід рішення спорів в процесі медиации. В частині, проаналізовано особливості впровадження процесу медиации в адміністративному судопроизводстві України.

*Ключевые слова:* медиация, медиатор, альтернативне рішення спорів, адміністративне судопроизводство.

### Summary

***Kafarskij V.V. Mediation in Administrative Proceedings.*** – Article.

This article explores the concept of "mediation", European experience of solutions disputes in the mediation process. In particular, the features of the implementation of the mediation process in administrative proceedings of Ukraine are analyzed.

*Keywords:* mediation, mediator, alternative dispute resolution, administrative proceedings.



УДК 342.9

**Л.М. Легін**

кандидат юридичних наук,  
доцент кафедри соціально-  
гуманітарних дисциплін  
Прикарпатського факультету  
Національної академії внутрішніх  
справ

## СПІВІДНОШЕННЯ ПУБЛІЧНОГО ПРАВА ТА ГАЛУЗІ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА

**Постановка проблеми.** Поділ права на публічне і приватне відомий юриспруденції щонайменше дві тисячі років. Ще Аристотель розрізняв таке право, порушення якого шкодить всій громаді, і таке право,

порушення якого заподіює шкоду окремим членам громади. Але особливої популярності набуло визначення приватного і публічного права, дане у першому фрагментові книги I Дигест Юстиніана, де воно наведене у вигляді сентенції відомого римського юриста Ульпіана. Останній розрізняв приватне і публічне право в залежності від того, чиєї користі воно, насамперед, стосується: суспільної (державної) чи приватної (окремих осіб). Як наслідок, такий поділ права став притаманним більшості національних правових систем країн континентальної Європи. Однак, після встановлення радянської влади, спори з приводу природи права не припинились, а навпаки загострилися. Це було зумовлене тим, що поділ права на публічне та приватне, ідеологами марксизму-ленінізму визнавався таким, що притаманний лише буржуазному суспільству. І лише після обрання шляху на побудову демократичної правової держави, змінюються погляди до дуалізму права. Приватне право розглядається як носій правового прогресу, воно захищає основні цінності цивілізованого суспільства – свободу і приватну власність [1].

**Аналіз останніх досліджень.** В останнє десятиліття з'явилося чимало досліджень, присвячених проблемі визначення предмета і методу публічного права, їхній характеристиці, зокрема, праці Ч. Азімова, С. Алексєєва, В. Нерсисянца, Ю. Тихомирова, О. Харитонової. Дослідження цих та інших авторів дають достатньо матеріалу для визначення поняття та встановлення сутності публічного права, підстав розмежування права публічного та приватного. Як слушно зазначалося в літературі, для визначення публічного права недостатньо лише вказувати на те, що воно стосується тільки інтересів чи становища держави в цілому, певним чином виокремлює тих чи інших суб'єктів тощо. Слід враховувати, що однією з визначальних рис публічного права є імперативний метод регулювання відповідних відносин, складовими частинами якого є: жорстка окресленість поведінки суб'єктів, застосування методу «зобов'язування», заборони дій як методу формування поведінки громадян і організацій, використання таких стимулів, як примус.

**Формування цілей статті.** У зв'язку з цим, викладене зумовлює необхідність постановки в якості мети дослідження поняття публічного

права та визначення у ньому галузі адміністративного права.

**Виклад основного матеріалу.** О. Харитонова та Є. Харитонов визначають публічне право як правову сферу, в основі якої лежать державні інтереси, тобто сама побудова і діяльність держави як публічної влади, регламентація діяльності державного апарату, посадових осіб, державної служби, кримінальне переслідування правопорушників, кримінальна та адміністративна відповідальність тощо – інститути, що побудовані у вертикальній площині, на засадах влади і підпорядкування, на принципах субординації. Ось чому для публічного права характерним є специфічний юридичний порядок, порядок «влади-підпорядкування», у відповідності з яким особи, що мають владу, вправі односторонньо та безпосередньо, без будь-яких додаткових рішень інших інстанцій, визначати поведінку інших осіб і вся система владно-примусових установ повинна силою примусу забезпечувати повну і точну реалізацію приписів влади, а всі інші особи – їм підкорятися. Звідси – і всі інші принципи публічного права: різниця, різнопорядковість правового статусу осіб, ієрархічність становища і різний обсяг владних повноважень у владних осіб, наявність власної, «відомчої» юрисдикції, відсутність орієнтації на вирішення спірних питань незалежним судом [2, с. 159]. З розвитком демократії ці принципи збагачуються інститутами 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 права.

З урахуванням сказаного, можна визначити публічне право як сукупність правових норм, що складають особливу функціонально-структурну систему, яка з метою урегулювання і захисту суспільних інтересів за допомогою розпоряджень переважно імперативного характеру регламентує відносини за участю держави, а також між суб'єктами, які є фігурантами держави або знаходяться у відносинах влади і підкорення [3, с. 8].

Родовим для публічного права є імперативний метод регулювання, якому притаманна низка ознак, що визначає його природу, сутність.

Публічне право визначається як сукупність правових норм, що становлять особливу функціонально-структурну систему, яка з метою врегулювання і захисту суспільних інтересів за допомогою розпоряджень переважно імперативного характеру регламентує відносини за участю держави, а також між суб'єктами, котрі є фігурантами держави або перебувають у відносинах влади і підпорядкування.

Для сфери публічного права характерні юридична централізація (регулювання «по вертикалі», з єдиного центру – держави) та імперативність, що не залишає місця розсуду суб'єктів. Тут юридичний пріоритет має воля органів державної влади, котра, однак, у першу чергу спрямована на захист інтересів особи і населення країни в цілому.

Важливою визначальною рисою публічного права є метод правового регулювання. Родовим для публічного права є метод імперативний, якому притаманна низка ознак, що визначає його природу, сутність. Для імперативного методу характерним є:

- формування та використання владних відносин, за яких норми приймаються і реалізуються за принципом «команда-виконання». Суб'єкт прийняття обов'язкових рішень не зв'язаний згодою сторони, якій вони адресовані;
- суб'єкти публічного права є строго зв'язаними законами, сфера їх діяльності окреслена правовими рамками (одна з ознак правової держави). Суб'єкти публічного права мають право діяти на свій розсуд у встановлених межах повноважень. Тут діє принцип протилежний принципу приватного права. «Можна тільки те, що дозволено» і має місце закритий перелік повноважень;
- для правового регулювання у публічній сфері характерним є зобов'язування, тобто покладення на суб'єктів публічного права обов'язку діяти в певному напрямку для досягнення тієї чи іншої мети. Це зобов'язування може бути як загальнононормативним, так і мати значення конкретного припису;
- часто імперативний метод проявляється у забороні певних дій. Норми-заборони окреслюють сферу неправомірної поведінки,

застерігаючи суб'єктів від неї;

- у публічному праві природним є застосування засобів державного примусу [4, с. 69].

Таким чином, публічними є всі правовідносини, одним із суб'єктів яких є держава (через свої органи) із специфічним характером носія примусової влади. Приватними визнаються відносини, в яких держава не бере участь в якості суб'єкта, або виступає учасником правовідносин, проте лише як носій майнових інтересів. Такі правовідносини представляють собою класичний різновид публічних правовідносин, хоча й не вичерпують собою усі можливі варіанти правовідносин публічного характеру.

Особливістю публічних правовідносин є те, що в більшості випадків вони мають вертикальну спрямованість і є субординаційними, оскільки суб'єкти державно-владних повноважень займають чітко визначене місце в ієрархії державного механізму і мають визначене коло владних повноважень. Поведінка суб'єктів державно-владних повноважень визначається нормами законодавства, що мають імперативний характер. Обов'язок користуватися правами характерна для більшості публічних прав, у той час коли у приватної особи такого обов'язку не існує. Так, особа, що призначена на посаду професійного судді та наділена Конституцією і Законом України «Про судоустрій і статус суддів» правом здійснювати правосуддя, зобов'язана сумлінно використовувати свої права, при цьому не може використовувати їх виключно на власний розсуд або за власним бажанням.

Правовідносини, що виникають за волевиявленням лише однієї сторони, характерні, насамперед, до сфери публічних правовідносин. В перекладі з латинської «публічний» (*publicus*) – означає відкритий, гласний, суспільний. Публічно-правовими є відносини, які поширюються або можуть поширюватися на все суспільство в цілому або на його значну частину і через це мають загальнозначущий, загальносуспільний характер. У публічно-правових відносинах вимогам суспільного обов'язку підпорядковані публічні права як органів державної влади, інших суб'єктів публічних повноважень, так і фізичних та юридичних

осіб. Саме наявність в органів державної влади та органів місцевого самоврядування, їх посадових і службових осіб, інших суб'єктів, що наділені публічними повноваженнями, правового обов'язку й примушує їх вступати у публічно-правові відносини [5, с. 177].

Публічне право охоплює конституційне, реєстраційне, адміністративне, кримінальне, військове право. Адміністративному праву в межах дії публічного права належить провідна роль. Воно забезпечує реалізацію різноманітних публічних і приватних потреб та інтересів шляхом виконання функцій владно-управлінської діяльності й адміністративно-правового захисту [6, с. 16].

У радянський період адміністративне право замінило собою не лише публічне право, а й у багатьох випадках – приватне. Неправильне розуміння термінів і відносин, регульованих двома складовими цивільного (громадянського) права – публічним і приватним правом, створило умови для перетворення адміністративного права в право каральне. Через це та завдяки внутрішній єдності адміністративного права воно перетворилось, відповідно до радянської моделі суспільних відносин, у право, яке регулює всі сфери суспільного життя, в тому числі приватно-правові відносини у сфері господарювання, піклування тощо.

Певні складові у розподілі або розділенні галузей, підгалузей права між собою, які нагромаджувались під час розвитку радянської правової сім'ї, призводять до непорозумінь між правом України та міжнародним правом. Невиправдане нагромадження законів і підзаконних актів створило в Україні ситуацію, коли пересічні громадяни, підприємці, юридичні особи не мають можливості працювати у відповідно до чинного законодавства. Законодавство і бюрократичний апарат гальмують розвиток держави. Чи є потреба сьогодні в цій складній правовій системі?

Зазначимо, що, звісно, пірамідальна структура, в якій на вершині знаходиться конституційне право, нижчий рівень займає адміністративне і кримінальне право, потім ідуть трудове, земельне, митне, господарське тощо, є міцною і непохитною. Але в такій системі складно знайти місце простій людині. Проблеми простих громадян, наче пісок, скочуються вниз із цієї піраміди. Люди постійно перебувають під тиском влади й законів. Але і владна, ієрархічна, пірамідальна структура поступово тоне

в цьому піску проблем і невирішених конфліктів.

Наразі необхідно вести мову про галузі права, які розташовані в одній горизонтальній площині. Наголосимо, що галузі права – це умовне позначення певних частин правової системи країни. Уже видано десятки монографій і посібників з інноваційного, банківського, спортивного, монетарного тощо права. Закони повинні регулювати певні сфери суспільного життя. Уже слід піднімати питання про злиття галузей права, сфер суспільного життя, які наразі перебувають у постійній трансформації. Ці галузі є великими вузлами і мають свої, власні кодекси. А інститути, режими виявляються у вигляді векторів, наче арматурні сполучення між галузями, і закріплюються законами. Так само законами мають бути закріплені і питання діяльності тих або інших державних установ та інституцій міністерств і відомств, але в жодному разі не указами та постановами. Норми права як цементуюча субстанція пронизують усі складові цієї конструкції. Лише на такому міцному монолітному фундаменті права можна побудувати правову державу.

**Висновки.** Публічне право – це така правова сфера, в основі якої лежать державні інтереси, тобто сама побудова і діяльність держави як публічної влади, регламентація діяльності державного апарату, посадових осіб, державної служби, переслідування правопорушників, кримінальна та адміністративна відповідальність тощо – інститути, що побудовані у вертикальній площині, на засадах влади і підпорядкування, на принципах субординації. У публічно-правових відносинах рішення приймаються і реалізуються за принципом «команда – виконання», також характерний виключно імперативний метод правового регулювання, а тому вказані відносини утворюються на засадах підпорядкування, і, зазвичай, виникають усупереч бажанню іншої сторони. У радянський період адміністративне право замінило собою не лише публічне право, а й у багатьох випадках – приватне.

Адміністративному праву в межах дії публічного права належить провідна роль. Воно забезпечує реалізацію різноманітних публічних і приватних потреб та інтересів шляхом виконання функцій владно-управлінської діяльності й адміністративно-правового захисту.

## Література

1. Банчук О. Публічне і приватне право: Історія українських вчень та сучасність / О. Банчук; Центр політико-правових реформ. – К.: Конус-Ю, 2008. – 183 с.
2. Харитонов О.І. Порівняльне право Європи: Основи порівняльного правознавства. Європейські традиції / О.І. Харитонов, Є.О. Харитонов. – Х. : Одиссей, 2002. – 592 с.
3. Іоффе О. Право приватне й право публічне / О. Іоффе // Університетські наукові записки . – 2005. – № 4. – С. 7-18.
4. Мацелик Т. Суб'єктивне публічне право як юридичний феномен / Т. Мацелик // Юридичний вісник. Повітряне і космічне право . – 2011. – № 3. – С. 67-71.
5. Харитонов О. До питання про визначення поняття публічного права / О. Харитонов // Актуальні проблеми політики: Зб. наук. праць. Вип. 8. – Одеса, 2000. – С. 177-180.
6. Курінний Є.В. Предмет і об'єкт адміністративного права України: характеристика категорій в умовах системного реформування : автореф. дис. на здобуття наук. ступ. д-ра юрид. наук : 12.00.07 / Є.В. Курінний. – К. : Національна академія внутрішніх справ України, 2004. – С. 31.

## Анотація

**Легін Л.М. Співвідношення публічного права та галузі адміністративного права.** – Стаття.

У статті автор досліджує сутність поняття публічного права, його основні риси. Акцентується увага на тому, що публічне право є підсистемою системи права. Визначено місце адміністративного права у підсистемі публічного права.

*Ключові слова:* система права, публічне право, адміністративне право, галузь права, імперативний метод регулювання суспільних відносин, державні інтереси.

## Аннотация

**Легин Л.М. Соотношение публичного права и отрасли административного права.** – Статья.

В статье автор исследует понятие публичного права, его главные черты. Акцентируется внимание на том, что публичное право есть подсистемой системы права. Определено место административного права в подсистеме публичного права.

*Ключевые слова:* система права, публичное право, административное право, отрасль права, императивный метод регулирования общественных отношений, государственные интересы.

## Summary



**Legin L.M. Correlation of Public Law and Administrative Law. – Article.**

The article explores the essence of the concept of public law, its main features. The main idea of the article is that public law is a subsystem of the legal system. The place of Administrative Law in Public Law subsystem is defined.

*Key words:* system of law, public law, administrative law, industry law mandatory method of regulating public relations, public interest.



**УДК 342.9 : 351/354**

**А. Й. Француз**

доктор юридичних наук, професор,  
зав. кафедри державно-правових  
дисциплін Університету економіки  
та права «КРОК»

**ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВІ АСПЕКТИ ПОДОЛАННЯ НЕГАТИВНИХ  
ФАКТОРІВ СКЛАДНИХ АДМІНІСТРАТИВНИХ СИСТЕМ**

***Постановка проблеми.***

Становлення та розвиток державності в умовах розбудови незалежності України, в реаліях складності сьогодення, де є пряма загроза державності країни, повинна супроводжуватись активними, реальними процесами реорганізації і ефективного вдосконалення системи управління, мати реноваційний характер.

Фактично повинен розпочатися реальний процес дієвого оновлення всієї сфери управління, теоретичне обґрунтування та моделювання якого є одним із найважливіших завдань, що має розв'язати юридична наука. У зв'язку з цим, особливої гостроти набувають питання відносно тих конкретних об'єктів, якими виступають складні адміністративні системи, що безпосередньо реалізують функції управління як в державній, так і в недержавній сферах.

Отже, проблемність зумовлена необхідністю змістовного теоретичного аналізу проблем, що виникають у процесі реалізації