

УДК 342

ОКРЕМІ ПИТАННЯ РОЗМЕЖУВАННЯ КОНСТИТУЦІЙНИХ ТА АДМІНІСТРАТИВНИХ ПРАВОВІДНОСИН

Федорук Н.С., к. ю. н., доцент
кафедри публічного права юридичного факультету
Чернівецький національний університет імені Юрія Федьковича

Стаття присвячена визначенню критерію розмежування адміністративно-правових та конституційно-правових відносин в окремих сферах діяльності публічної адміністрації і громадських об'єднань. Визначено, що конституційно-правові відносини мають політичний характер, а адміністративно-правові – організаційний характер і переважно форму адміністративних процедур.

Ключові слова: правовідносини, предмет правового регулювання, адміністративна процедура, політичні правовідносини, організаційні правовідносини, публічна влада, політична партія, громадське об'єднання.

Статья посвящена определению критерия разграничения административно-правовых и конституционно-правовых отношений в отдельных сферах деятельности публичной администрации и общественных организаций. Определено, что конституционно-правовые отношения имеют политический характер, а административно-правовые – организационный и преимущественно форму административных процедур.

Ключевые слова: правоотношения, предмет правового регулирования, административная процедура, политические правоотношения, организационные правоотношения, публичная власть, политическая партия, общественная организация.

Fedoruk N.S. SELECTED ISSUES OF DIFFERENCES OF ADMINISTRATIVE AND CONSTITUTIONAL RELATIONS

The article is devoted to the definition of the criterion of distinguishing between administrative and constitutional legal relations in certain spheres of activity of the public administration and public organizations. It is determined that constitutional legal relations are characterized by a political nature, and administrative legal relations are organizational and mainly take the form of administrative procedures.

Key words: legal relations, subject of legal regulation, administrative procedure, political legal relations, organizational legal relations, public authority, political party, public organization.

Постановка проблеми. Розмежування предметів правового регулювання адміністративного та конституційного права є однією з проблем вітчизняного публічного права, на яку майже не звертають уваги ні науковці, ні юристи-практики. Особливо це стосується відносин, що виникають у процесі реалізації виконавчої влади, місцевого самоврядування та діяльності громадських об'єднань. Це призводить до того, що часто зміст наукових праць та підручників конституційного та адміністративного права в частині «виконавчо-розпорядча діяльність» абсолютного тотожний. Також у межах предмета конституційного права часто розглядаються такі види відносин, які є суто адміністративними і не можуть становити предмет конституційно-правового регулювання (наприклад, це відносини з приводу розгляду скарг і звернень громадян, легалізації об'єднань громадян, які є адміністративними процедурами). Саме тому необхідно не тільки наголошувати на зв'язках конституційного та адміністративного права, а й провести чітке розмежування їх предметів регулювання.

Ступінь розробленості проблеми. Для написання статті досліджувалися праці провідних вчених конституціоналістів та адміністративістів О.Ф. Фрицького, Р.Я. Демківа, В.Б. Авер'янова, В.К. Колпакова, Ю.П. Битяка, Р.С. Мельника тощо.

Мета статті – виробити критерії розмежування конституційно-правових та адміні-

стративно-правових відносин для визначення чіткої галузевої належності окремих видів правовідносин.

Виклад основного матеріалу. Немає сумніву, що між конституційним і адміністративним правом існує тісний зв'язок, який полягає в тому, що конституційне право є провідною галуззю для всіх інших галузей права, оскільки їх норми мають базуватися на принципах та нормах Конституції України та не суперечити їм. Конституційне право закріплює правові засади і принципи формування і функціонування усього механізму держави, визначає основні засади правового статусу особи. Отже, норми конституційного права є юридичною основою для розроблення адміністративно-правових норм.

У чому ж полягає відмінність між предметом регулювання конституційного та адміністративного права? З цією метою варто визначити, що становить суть предмета правового регулювання цих галузей права.

Якщо узагальнити відносини, що становлять предмет правового регулювання конституційного права, то в їх межах можна виділити такі, що стосуються: основ конституційного ладу України, статусу людини і громадянина, територіального устрою держави, форм безпосередньої демократії, системи органів державної влади й місцевого самоврядування. Предметом правового регулювання конституційного права є «суспільні відносини, що визначають політичні, економічні, соці-



альні, екологічні, культурні та духовні основи конституційного ладу України, організацію та функціонування демократичної правової держави, громадянського суспільства та правовий статус людини й громадянина» [1, с. 18]. Більшість вчених-конституціоналістів вважає, що особливістю конституційно-правових відносин є те, що його норми регулюють, насамперед, політичні відносини у суспільстві [2, с. 11; 3, с. 9], де конституція закладає основи національного правопорядку, програмуєчи діяльність глави держави, парламенту, уряду, органів правосуддя у бік планомірного розвитку конституційних принципів, норм і положень [4, с. 24]. В.М. Савчин зазначає, що, з точки зору посткласичного підходу, конституційне право за своїм обсягом ширше за публічне право (воно містить фундаментальні принципи, що стосуються і приватного права), однак воно глибоко не визначає, не регулює низку питань публічного права (управління (публічного адміністрування), фінансову систему, оподаткування, процесуальне право тощо) [4, с. 23]. На перший погляд, все зрозуміло, але де саме проходить межа конституційно-правового та адміністративно-правового регулювання, наприклад, у відносинах діяльності Кабінету Міністрів чи місцевих державних адміністрацій?

Для цього варто проаналізувати суть та особливості адміністративних правовідносин. Варто зазначити, що нині в адміністративно-правовій науці має місце боротьба двох парадигм: неорадянської та людиноцентристської.

Неорадянська парадигма полягає у чіткому та беззаперечному розумінні адміністративного права як управлінського права, тобто як регулятора управлінських впливів держави на суспільні процеси [5; 6]. Відповідно, предметом правового регулювання цієї галузі права є сукупність управлінських відносин, що складаються внаслідок і з приводу виконання органами державного управління своїх виконавчо-розпорядчих функцій [7, с. 53].

Людиноцентристська парадигма наголошує на необхідності зміни доктрини адміністративного права за західними стандартами. За нею, держава вже не виконує функцію управління, а здійснює виконавчо-розпорядчу діяльність, спрямовану на захист та забезпечення прав та інтересів людини [8–14]. Проте, незважаючи на доктринальні розбіжності, основними відносинами, що становлять предмет регулювання адміністративного права більшість науковців визначає такі: відносини, що становлять виконавчо-розпорядчу діяльність органів виконавчої влади та місцевого самоврядування (т.зв. «управлінські» відносини); відносини, що виникають у процесі внутрішньої організації та діяльності апаратів державних органів та органів місцевого самоврядування; відносини, що виникають із приводу застосування заходів адміністративного примусу та адміністративної відповідальності до фізичних та юридичних осіб; відносини, пов'язані з організацією діяльності адміністративних судів (адміністративна юстиція); відносини, що виникають із приводу забезпечення органами виконавчої влади

і місцевого самоврядування реалізації та захисту прав і свобод фізичних та юридичних осіб, а також надання особам різноманітних адміністративних послуг та інших видів взаємодії органів публічної адміністрації з інститутами громадянського суспільства. Об'єднує ці відносини те, що вони пов'язані зі здійсненням виконавчо-розпорядчих та організаційних функцій державної влади та місцевого самоврядування.

Отже, основна відмінність між конституційно-правовими та адміністративними відносинами полягає в тому, що *конституційне право регулює політичний, а адміністративне – організаційний аспект діяльності публічної влади*. Саме цей критерій має бути покладений в основу розмежування конституційно-правових та адміністративно-правових норм і відносин. Враховуючи це, проаналізуємо зміст та особливості основних правовідносин, які часто видаються за суто конституційні чи адміністративні, хоча насправді такими не є.

По-перше, це відносини, що стосуються діяльності органів виконавчої влади і місцевого самоврядування. У більшості підручників із конституційного права розділ, присвячений виконавчій владі, починається з невеличкого вступу, який характеризує суть виконавчої влади та її місце в системі влад, а потім іде детальна характеристика видів органів та їх повноважень, порядок формування цих органів та їх структурних підрозділів, особливостей їх нормотворчості (види і форми актів) [2, с. 216–226; 1, с. 204–213; 17, с. 316–329]. На нашу думку, конституційне право як регулятор публічно-правових відносин політичного характеру, насамперед, має акцентувати на визначенні місця виконавчої влади в системі влад та напружати її взаємодії з іншими гілками влади та органами місцевого самоврядування. Організаційні ж аспекти діяльності виконавчої влади – структура та класифікація повноважень органів, порядок і форми їх нормотворчості, порядок заміщення посад – є предметом регулювання адміністративного права. Такий самий принцип розмежування предмета регулювання має застосовуватись і для відносин місцевого самоврядування: конституційне право визначає суть муніципальної влади та порядок її формування шляхом виборів, а адміністративне – формування структурних підрозділів муніципальних органів та їхню виконавчо-розпорядчу діяльність. Наприклад, розділи 5 та 9 Закону України «Про Кабінет Міністрів України» (повноваження Кабінету Міністрів України у відносинах з органами виконавчої влади, організація діяльності Кабінету Міністрів) регулюють відносини адміністративно-правового характеру, а розділи 6 та 7 (повноваження Кабінету Міністрів України у відносинах із Президентом та Верховною Радою) є суто конституційними за своєю природою [15]. Це ж стосується і діяльності органів виконавчої влади та місцевого самоврядування з приводу видання ними індивідуальних і нормативних актів, здійснення контролюючо-наглядових, дозвільно-реєстраційних функцій, а також розгляду скарг і звернень громадян, які є адміністративними

процедурами (відповідно, в адміністративно-му праві вони класифікуються як довтручальні та завні [16, с. 24–25]).

Другою групою відносин, на які «претендують» і конституційне, і адміністративне право, є відносини з приводу діяльності політичних партій і громадських об'єднань. Розділи підручників із конституційного і адміністративного права, які присвячені цим питанням, мають майже однаковий зміст [17, с. 158–172; 4, с. 416–473; 18; 7, с. 164–180; 19, с. 108–112; 20, с. 248–253; 21, с. 71–94]. Відповідно, конституційно-правовий характер матимуть ті норми і відносини за участі зазначених суб'єктів, які стосуються реалізації та захисту ними певних прав громадян (політичних, релігійних тощо), визначення їх ролі у взаємодії з державою та іншими інститутами громадянського суспільства, їхніх прав, обов'язків та умов діяльності. В адміністративні відносини політичні партії та громадські об'єднання вступають як учасники конкретних адміністративних процедур: 1) під час здійснення їхньої легалізації (заявна реєстраційна процедура); 2) під час здійснення контролю за їхньою діяльністю, в т.ч. фінансовою (втручальна процедура); 3) у разі притягнення їх до адміністративної відповідальності (втручальна процедура негативного характеру).

Варто зазначити, що останнім часом спостерігається тенденція включати в сферу регулювання адміністративного права засади адміністративно-територіального устрою України як підстави організації системи органів публічної адміністрації [11, с. 220–229; 14, с. 182–187]. На нашу думку, питання адміністративно-територіального устрою входять до сфери регулювання саме конституційного, а не адміністративного права, оскільки державний устрій – це елемент форми держави, а саме визначена Конституцією та законами України інституційно-територіальна організація держави. Вона зачіпає суб'єкти та відносини, які не можуть регулюватися виключно адміністративним правом. Визначення Конституцією основ територіального устрою України, на якому базується побудова системи органів публічної адміністрації, є ілюстрацією того випадку, коли конституційне право, закріплюючи правові засади і принципи формування і функціонування всього механізму держави, виступає як провідна галузь, норми якої є основою для формування всіх інших галузей права.

Висновки. Отже, немає сумніву, що між конституційним і адміністративним правом існує тісний зв'язок, який полягає в тому, що конституційне право є провідною галуззю для всіх інших галузей права, оскільки їх норми мають базуватися на принципах та нормах Конституції України та не суперечити їм. Конституційне право закріплює правові засади і принципи формування і функціонування всього механізму держави, визначає основні засади правового статусу особи. Норми конституційного права є юридичною основою для розроблення адміністративно-правових норм. Проте основна відмінність між конституційно-правовими та адміністративними відносинами полягає в тому, що конституційне

право регулює політичний, а адміністративне – організаційний аспект діяльності державної виконавчої влади та місцевого самоврядування. Наприклад, конституційне право визначає місце та призначення виконавчої влади в системі гілок влади України. Адміністративне право регулює організаційний аспект реалізації виконавчої влади у вигляді регулювання засад структурно-функціональної побудови органу влади, проходження в ньому державної служби, організації нормотворчості та діловодства. Конституційне право визначає основні права і свободи особи, а адміністративне право регулює організаційні засоби їх захисту та реалізації органами виконавчої влади і місцевого самоврядування. Зокрема, адміністративне право конкретизує і деталізує вимоги конституційних норм через уточнення компетенції різних органів та ланок системи виконавчої влади, визначає організаційно-правовий механізм реалізації прав та інтересів громадян через здійснення адміністративних процедур.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Конституційне право України: прагматичний курс: навч. посіб. / М.В. Афанасьєва, Ю.Ю. Бальцій, Ю.Д. Батан та ін.; за заг. ред. М.В. Афанасьєвої, А.А. Єзерова. Одеса: Юридична література, 2017. 256 с.
2. Демків Р.Я. Конституційне право України: курс лекцій. Львів: Львівський державний університет внутрішніх справ, 2012. 332 с.
3. Фрицький О.Ф. Конституційне право України: Підручник. К.: Юрінком Інтер, 2003. 536 с.
4. Савчин М.В. Конституційне право України: підручник / відп. ред. проф., д.ю.н. М.О. Баймуратов. К.: Правова єдність, 2009. 1008 с.
5. Адміністративне право України: підручник / Ю.П. Битяк (кер. авт. кол.), В.М. Гарашук, В.В. Богущкий та ін.; за заг. ред. Ю.П. Битяка, В.М. Гарашука, В.В. Зуй. Х.: Право, 2010. 624 с.
6. Алфьоров С.М., Вашенко С.В., Долгополова М.М., Купін А.П. Адміністративне право. Загальна частина. Навч. посіб. К.: Центр учбової літератури, 2011. 216 с.
7. Колпаков В.К. Адміністративне право України: Підручник. К.: Юрінком Інтер, 1999. 736 с.
8. Стеценко С. Сучасний погляд на предмет адміністративного права. Публічне право. 2016. № 1(21). С. 20–26.
9. Куринний Є. Об'єкт та предмет українського адміністративного права: змістовна та аксіологічна сутність категорії. Публічне право. 2016. № 1(21). С. 43–51.
10. Петков С. Предмет адміністративного права – константа в процесі трансформації суспільно-політичних відносин. Публічне право. 2016. № 1(21). С. 35–42.
11. Мельник Р.С., Бевзенко В.М., Загальне адміністративне право: навчальний посібник / За заг. ред. Р.С. Мельника. К.: Ваїте, 2014. 376 с.
12. Україна та європейська інтеграція: публічно-правові аспекти. За заг. ред. В.Б. Авер'янова, С.Ф. Демченка. К.: Преса України, 2010. 244 с.
13. Мельник Р. Концепція людиноцентризму в сучасній доктрині адміністративного права. Право України. 2015. № 10. С. 157–165.
14. Загальне адміністративне право: підручник / за заг. ред. І.С. Гриценка. К.: Юрінком Інтер, 2015. 568 с.
15. Про Кабінет Міністрів України: Закон України від 27 лютого 2014 р. № 794-VII. Відомості Верховної Ради. 2014. № 13. Ст. 222.
16. Адміністративна процедура та адміністративні послуги. Зарубіжний досвід і пропозиції для України / Автор-упорядник В.П. Тимошук. К.: Факт, 2003. 496 с.
17. Конституційне право України: Підруч. для студ. вищ. навч. закл. / За ред. В.П. Колісника та Ю.Г. Барабаша. Х.: Право, 2008. 416 с.



18. Конституційне право України: Підручник для студентів ВНЗ / За ред. академіка АПрН України, доктора юридичних наук, професора Ю.М. Тодики, доктора юридичних і політичних наук, професора В.С. Журавського. К.: Видавничий Дім «Ін Юре», 2002. 544 с.

19. Битяк Ю.П. Адміністративне право: підручник. Юрінком Інтер, 2005; Адміністративне право України: Під-

ручник за ред. С.В.Квалова. Одеса: Юридична література, 2003. 896 с.

20. Адміністративне право України. Академічний курс в 2-х томах. Т. 1. Загальна частина. К.: Юридична думка, 2004. 584 с.

21. Федорук Н.С. Адміністративне право України (загальна частина). Навчальний посібник. Чернівці: Чернів. нац. ун-т, 2013. 296 с.