

КОНЦЕПТУАЛЬНІ ЗАСАДИ СПІВВІДНОШЕННЯ КОНСТИТУЦІЙНОГО ТА АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА

Стаття присвячена проблемам розмежування та взаємодії конституційного та адміністративного права. На підставі проведеного аналізу співвідношення зазначених галузей права в статті сформульовано пропозиції щодо забезпечення ефективної взаємодії конституційного та адміністративного права як галузей юридичної науки та навчальних дисциплін.

Ключові слова: конституційне право, адміністративне право, публічна адміністрація, правовий інститут, система права.



**Ващенко Юлія
В'ячеславівна,**

*доктор юридичних наук, доцент
доцент кафедри
адміністративного
права
юридичного
факультету
Київського
національного
університету імені
Тараса Шевченка*

У сучасній юридичній науці домінує підхід, згідно з яким конституційне та адміністративне право є самостійними галузями права. У той же час фахівці по-різному підходять до питання їх розмежування та взаємодії. Як справедливо зазначав Панейко Ю. Л., «поділ на конституційне та адміністративне право має велике значення з педагогічних і методологічних оглядів, як підстава для наукової та навчальної спеціалізації, а особливо виділення спеціалізації в поодиноких ділянках адміністративного права» [1, с. 125]. Метою цієї публікації є аналіз співвідношення конституційного та адміністративного права, а також вироблення рекомендацій щодо розмежування та забезпечення ефективної взаємодії конституційного та адміністративного права як фундаментальних галузей знань та обов'язкових навчальних дисциплін.

Зауважимо, що представники науки конституційного права, здебільшого, підкреслюють важливе значення конституційного права для системи права в цілому як галузі права, що становить основи адміністративного, фінансового, цивільного, кримінального, екологічного права та ін. [2, с. 5], та аналізують співвідношення конституційного та державного права [3, с. 7–8]. Натомість, фахівці в галузі адміністративного права, як правило, приділяють окрему увагу співвідношенню адміністративного права з іншими галузями права, у першу чергу, з конституційним правом.

Розглядаючи співвідношення тих чи інших явищ, процесів, понять тощо, важливо виокремити їх спільні та відмінні ознаки. Безумовно, конституційне та адміністративне право мають багато спільного. На думку Стеценка С. Г., «конституційне та адміністративне право пов'язують:

- принципи організації та діяльності органів виконавчої влади;
- аналіз повноважень Президента України у сфері виконавчої влади;
- формування, склад і повноваження Кабінету Міністрів України;
- організація діяльності контрольно-наглядових державних органів тощо» [4, с. 29].

На наш погляд, конституційне та адміністративне право об'єднує, зокрема, те, що вони є фундаментальними галузями публічного права; регламентують суспільні відносини, зокрема, у сфері виконавчої влади та публічного управління; спрямовані на забезпечення та захист прав і свобод людини, зокрема, у сфері публічного управління; базуються на спільних принципах, серед яких, передусім, принципи верховенства права, законності, поділу влад.

Щодо розмежування конституційного та адміністративного права, слід звернути увагу на те, що у вітчизняній та зарубіжній фаховій літературі для цього застосовуються різні підходи.

Як правило, переважна більшість фахівців у галузі адміністративного права роблять висновок про те, що норми адміністративного права конкретизують конституційно-правові положення. У цьому контексті,

зокрема, відмічається, що адміністративне право встановлює механізми реалізації та захисту закріплених конституцією прав та свобод людини і громадянина, конкретизує конституційно-правові норми щодо організації та діяльності суб'єктів публічної адміністрації.

Так, на думку Колпакова В. К., «найтісніше адміністративне право взаємодіє з конституційним правом. Конституційне право закріплює основи організації та функціонування суб'єктів публічної влади, їхнє місце в державному механізмі; права і свободи людини» [5, с. 34]. Адміністративне право, зазначає вечний, деталізує і конкретизує норми конституційного права. Така деталізація і конкретизація, полягає в тому, що адміністративне право визначає юридичний механізм реалізації громадянами своїх прав і свобод; компетенцію структур публічної влади; адміністративно-правові засоби захисту відповідних відносин; форми і методи виконавчо-розпорядчої діяльності публічної адміністрації; основи її галузевої, міжгалузевої, регіональної і місцевої організації [5, с. 34].

Богуцький В. В. вважає, що норми конституційного права слугують вихідною основою для норм адміністративного права, які регулюють різноманітну і повсякденну виконавчо-розпорядчу діяльність органів державного управління. На його думку, у нормах адміністративного права розвиваються та деталізуються положення Конституції України та інших джерел конституційного права щодо функціонування виконавчих і розпорядчих органів [6, с. 28].

На думку Россінського Б. В. та Старілова Ю. М., адміністративне право конкретизує своїми нормами конституційне право та встановлює можливість повної реалізації конституційно-правових норм (наприклад, шляхом організації єдиної системи органів виконавчої влади, державної служби, розвитку адміністративного законодавства та адміністративно-процесуального законодавства, адміністративного судочинства, захисту прав та свобод людини та громадянина). Конституційне право, вважають вчені, визначає структуру адміністративно-правового регулювання та встановлює «стандарти» правової держави у встановленні режиму функціонування виконавчої влади [7, с. 96]. Таким чином, вчені дотримуються підходу, згідно з яким конституційне право є основою адміністративно-правового регулювання, тоді як метою адміністративного права є конкретизація норм конституційного права.

Школик А. М., аналізуючи за допомогою порівняльно-правового методу питання розмежування конституційного та адміністративного права, робить висновок про те, що конституційне право закріплює основні принципи організації публічної адміністрації, місце її суб'єктів у державному механізмі, правові основи їх створення та взаємовідносини з суб'єктами інших гілок влади, а також окреслює права і свободи громадян, які реалізуються у цій сфері. Адміністративне право, на думку вченого, деталізує та конкретизує норми конституційного права, визначаючи при цьому компетенцію різних ланок

системи публічної адміністрації, форми та процедури її діяльності, юридичні механізми реалізації і захисту прав та свобод громадян та юридичних осіб в адміністративних відносинах [8, с. 26].

М.-К. Премон зазначає, що адміністративне право потрібно відмежовувати від конституційного права, хоча, до певної міри, воно стає його конкретним втіленням [9].

Мельник Р. С., характеризуючи систему адміністративного права, робить висновок про те, що загальне адміністративне право є, фактично, самостійним правовим утворенням, розміщеним у системі національного права між конституційним правом та Особливим адміністративним правом та спрямованим на налагодження взаємозв'язку та взаємодії між названими галузями права [10, с. 205]. На його думку, загальне адміністративне право є формою конкретизації окремих конституційних положень нашої держави та може зникнути лише разом із зникненням Конституції України [10, с. 325].

С. Роуз-Акерман зазначає, що адміністративне право існує на межі між державою та суспільством — між державними службовцями та державними інституціями, з однієї сторони, та громадянами, фірмами, організованими групами та не громадянами, з іншої. Право державної служби та статuti і правила бюрократичних організацій створюють основу, проте важливою роллю адміністративного права є формування способу, у який фізичні особи та організації перевіряють та ставлять під сумнів законність сучасної держави за межами виборчого

процесу. Існує дві об'ємні задачі — захист фізичних осіб від держави, що розширюється, та створення зовнішніх перевірок, які забезпечують демократичну підзвітність та компетенцію адміністрації [11]. Вчена звертає увагу, що німці говорять про адміністративне право як про «конкретизоване» конституційне право», американці часто називають його «прикладне» конституційне право [11].

Щодо німецького підходу Ф. Біг-намі зауважує, що найбільш яскравим його вираженням є заява, зроблена в 1959 р. Президентом Федерального адміністративного суду про те, що адміністративне право є «конкретизованим конституційним правом» (*konkretisiertes Verfassungsrecht*) [12].

Поділяючи в цілому можливість застосування критерію деталізації та конкретизації норм конституційного права в адміністративному праві, вважаємо, що цього недостатньо для розмежування зазначених галузей права. На зазначений аспект звертав увагу Авер'янов В. Б., який, зокрема, зазначав, що «адміністративне право грає величезну роль у реалізації положень Конституції щодо правового статусу людини і громадянина. Адміністративно-правові норми не тільки конкретизують ці положення, а й визначають порядок реалізації конституційних прав і свобод, чітко окреслюють їх гарантії, а також доповнюють їх чисельними іншими правами, а за певних умов — й обов'язками, які не зазначені в Конституції» [13, с. 239].

Наступним критерієм, яким послуговуються фахівці при розмежуванні конституційного та адміністра-

тивного права, є статика/динаміка урегульованих нормами права відносин. Так, вважається, що конституційне право регулює відносини у сфері публічного управління у статичності, тоді як адміністративне право — зазначені відносини у динаміці.

Наприклад, Коваль Л. В. у своєму курсі лекцій з адміністративного права — одному з перших видань з адміністративного права незалежної України, зазначає, що навряд чи доцільно брати за критерій розмежування предмети цих галузей. Адже сфера виконавчої влади є об'єктом дії обох галузей права. Коваль Л. В. пропонує використовувати як критерій розмежування метод правового регулювання. Вчений зазначає, що конституційне регулювання має вплив на відносини, що перебувають у статичному стані. Власне, мета конституційного регулювання, на думку Ковалю Л. В., — досягти цієї статичності, зафіксувати різноманітні суспільні відносини, тоді, як норми адміністративного права мають регулювати ті самі відносини, але в їхньому розвитку, у стані функціонування, прикладної реалізації [14, с. 8].

На думку Гілденхайса Дж. С. Ейч., адміністративне право утворилося з конституційного; тоді, як конституційне право має справу зі структурою уряду, адміністративне право — з функціями уряду. Або, іншими словами, тоді, як конституційне право опікується структурою держави в стані спокою, адміністративне право — у стані руху [15].

Йоганнес А. та Майкл Д. Дж. вважають, що тоді, як конституційне право має справу, загалом, з владою

та структурами уряду, тобто, законодавчою, виконавчою та судовою гілкою влади, адміністративне право за своїм обсягом вивчення зводиться до реалізації влади виконавчою гілкою [16].

Гінзбург Т., характеризуючи попереднє уявлення студентів щодо навчальних дисциплін конституційного та адміністративного права, з гумором пише, що адміністративне право нерідко видається їм таким собі бідним родичем у публічному праві, негламурною кухнею, яка важко працює в тіні конституційного права [17]. Вчений звертає увагу, що традиційне розуміння полягає в тому, що галузі конституційного та адміністративного права мають спільні цілі щодо захисту прав, контролю витрат агентств, а також обмеження уряду. Основна відмінність між зазначеними галузями в контексті такого розуміння, зазначає вчений, стосується їхнього місця в ієрархії публічного права: конституційне право регулює найвищі норми держави, тоді, як адміністративне право регулює підзаконні акти, які мають нижче місце в ієрархії джерел, та, відповідно, є менш важливими. Гінзбург Т. піддає критиці зазначений традиційний підхід до співвідношення конституційного та адміністративного права. Вчений відмічає, що обидві галузі права дуже тісно пов'язані та мають спільною метою регулювання відносин між державою та громадянином, з наголосом на захисті останнього в демократичних країнах. Поряд з цим, зазначені галузі, відмічає вчений, відображають різні правові джерела та способи впливу. У деяких країнах ад-

міністративно-правові та конституційно-правові справи вирішуються зовсім різними судами. Тоді, як конституційне право стає все більш компаративним, судді регулярно цитують рішення один одного, адміністративне право залишається пов'язаним з національною державою. На думку Гінзбурга Т., адміністративне право є більш «конституційним», ніж власне конституційне право. Серед аргументів на користь такого висновку він наводить той факт, що пересічний громадянин не є дисидентом, що стикнувся з обмеженням державою його політичної думки; не є пересічний громадянин злочинцем, якого стосуються конституційні положення щодо кримінальної процедури. Скоріше пересічний громадянин стикнеться з державою у великій кількості незначних взаємовідносин, включаючи водійські права, дозволи малому бізнесу, платежі соціального захисту, а також податки. Саме це і є місце для реального конституціоналізму, де передбачуваність та обмеження сваволі менш помітні, однак впливають на велику кількість громадян. У зв'язку з цим є очевидним, на думку вченого, що адміністративне право характеризується більшою конституційністю за спрямованістю та, можливо, є більш важливим для більшості людей ніж величні проблеми конституційного права [17]. Відмічаючи більш дивергентний характер адміністративного права, порівняно з більш конвергентним характером конституційного права, коли судді конституційного суду регулярно переглядають рішення конституційних судів інших країн, а розробники конституцій використовують

зарубіжні моделі, вчений звертає увагу на відмінність підходів до визначення структури адміністративного права в різних країнах та вбачає вирішення цієї проблеми в розвитку порівняльного адміністративного права [17].

Панейко Ю. Л. у своїх лекціях з науки адміністрації й адміністративного права окрему увагу приділяє співвідношенню адміністративного та конституційного права, роблячи спробу якраз розмежувати ці фундаментальні галузі права. Так, на думку вченого, «основна різниця між конституційним / державним, політичним / правом та адміністративним правом полягає в тому, що конституційне право окреслює устрій, а адміністративне право — діяльність держави» [1, с. 125]. Більш детально, вважає вчений, можна сказати, «що конституційне або державне / політичне / право займається організаціями та інституціями держав і її органів / властей /, під час коли адміністративне право регулює діяльність тих органів і властей» [1, с. 125]. Таким чином, у цілому вчений також використовує критерій статичності / динамічності для розмежування конституційного та адміністративного права. Однак, він справедливо звертає увагу на те, що цей критерій «не є стислим, адже і конституційне право обіймає частину діяльності держави, а адміністративне право — частину державного устрою» [1, с. 125]. Обґрунтованість зазначеного висновку можна прослідкувати на прикладі правового статусу суб'єктів публічної адміністрації.

Проблеми правового статусу суб'єктів публічної адміністрації до-

сліджується в межах як конституційно-правових, так і адміністративно-правових досліджень. При проведенні наукових досліджень конституційно-правових проблем публічної адміністрації представники науки конституційного права обґрунтовано використовують доробки представників науки адміністративного права, оскільки саме практичні адміністративно-правові механізми реалізації конституційно-правових норм сприяють удосконаленню конституційно-правового регулювання. І, навпаки, представники науки адміністративного права, досліджуючи ті чи інші адміністративно-правові проблеми публічної адміністрації, використовують конституційно-правові моделі, розроблені колегами-конституціоналістами. Однак, враховуючи той факт, що відносини за участі суб'єктів публічної адміністрації регулюються як нормами конституційного, так і нормами адміністративного права, важливим є визначення меж відповідного наукового дослідження. Зауважимо, що науковці використовують для цього різні критерії.

Зокрема, Мельник Р. С. вважає, що інститут правового статусу публічної адміністрації «лише частково стосується Загального адміністративного права, оскільки в його змісті переважають конституційно-правові норми (норми Конституції України та конституційних законів) та норми, що відносяться до окремих підгалузей Особливого адміністративного права» [10, с. 219]. На його думку, питання про правовий статус Кабінету Міністрів України, зокрема про його склад, повноваження, порядок прове-

дення засідань тощо визначаються не нормами адміністративного права, а статтями 113–117 Конституції України, а також Законом України «Про Кабінет Міністрів України». Що ж стосується, наприклад, правового статусу Міністерства внутрішніх справ України, то останній є важливим лише для сфери функціонування цього центрального органу виконавчої влади, але ж ніяк не для всіх сфер функціонування публічної адміністрації. Це ж стосується і багатьох інших суб'єктів адміністративного права [10, с. 219].

Представники науки конституційного права при дослідженні правового статусу Кабінету Міністрів України розмежовують його конституційно-правові та адміністративно-правові аспекти. Зокрема, Чикурлій С. О. вважає, що специфіку конституційно-правового статусу Кабінету Міністрів України розкриває саме характер повноважень щодо інших суб'єктів конституційного права в контексті конституційної системи стримань і противаг [18, с. 16].

Окреслюючи межі дослідження конституційно-правового статусу Кабінету Міністрів України, Совгіря О. В. звертає увагу на відсутність у вітчизняній правовій науці чіткого розуміння меж вивчення статусу урядів наукою конституційного та адміністративного права [19, с. 9]. На підставі аналізу наукових підходів до визначення предметів конституційного та адміністративного права науковець пропонує включати до предмета конституційного права «закріплені за допомогою метода загального закріплення основні принципи органі-

зації та функціонування уряду, питання щодо його місця в державному механізмі, правові основи формування, державно-політичні взаємовідносини із суб'єктами інших гілок державної влади та відносини з іншими суб'єктами політичної системи, а до предмета адміністративного права — вивчення обсягу компетенції, змісту форм і напрямків діяльності уряду у сфері державного управління» [19, с. 11]. На наш погляд, зазначений підхід заслуговує на підтримку. Державно-політичні відносини за участю уряду регламентуються нормами конституційного права, а його участь у державно-адміністративних відносинах — нормами адміністративного права.

Важливим з огляду піднятої проблематики є визначення місця в системі права інституту правового статусу центральних органів виконавчої влади. На думку Чикурлія С. О., лише міністерства можуть характеризуватися конституційно-правовим статусом. Основними критеріями виділення конституційно-правового статусу міністерств, вважає вчений, є наявність конституційних норм щодо них; наявність сукупності повноважень політико-правового характеру; конституційно-правовий механізм призначення, відповідальності та звільнення міністрів [18, с. 17].

Вбачається, зазначений висновок було зроблено, передусім, враховуючи конституційне формулювання «міністерства та інші центральні органи виконавчої влади». Так, у Конституції України [20] визначено лише один вид центральних органів виконавчої влади, тоді як інші, виходячи з її положень, мають визначатися законами. Проте,

аналіз законодавства України, на наш погляд, дозволяє зробити висновок, що в правовому статусі і міністерств, і інших центральних органів виконавчої влади можна виділити і конституційно-правові, і адміністративно-правові аспекти, хоча можна дискутувати щодо їх співвідношення. Так, Конституція України містить норми щодо суб'єкта утворення, реорганізації, ліквідації як міністерств, так й інших центральних органів виконавчої влади (ним є Кабінет Міністрів України — відповідно до п. 91 ч. 1 ст. 116 Конституції України), суб'єктів призначення на посади та звільнення з посад міністрів (Верховна Рада України — відповідно до п. 12 ст. 85 Конституції України), а також керівників центральних органів виконавчої влади, які не входять до складу Кабінету Міністрів України (Кабінет Міністрів України — відповідно до п. 92 ч. 1 ст. 116 Конституції України). Конституцією України також визначено, що діяльність і міністерств, і інших центральних органів виконавчої влади спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України. Відповідно до ст. 117 Конституції України нормативно-правові акти міністерств і інших центральних органів виконавчої влади підлягають реєстрації в порядку, встановленому законом. Таким чином, Конституція України закладає підвалини правового статусу і міністерств, і інших центральних органів виконавчої влади.

Авер'янов В. Б., аналізуючи положення Конституції України щодо видів органів виконавчої влади, справедливо зазначав, «що конституційне визначення певних органів виконав-

чої влади в Конституції України означає лише те, що існування цих видів є обов'язковим для системи органів виконавчої влади в Україні. Водночас зміст Конституції не виключає можливості існування додаткових (звичайно, за тим самим критерієм) видів органів виконавчої влади, що посідали б місце поряд (чи поміж) із згаданими видами». Такий висновок вчений робить на тій підставі, що «Конституція не містить вичерпного визначення всіх елементів системи органів виконавчої влади. Натомість згідно з п. 12 частини першої ст. 92 Конституції виключно законами України визначаються організація і діяльність органів виконавчої влади. Тобто, Конституція відносить вирішення питання про можливість існування в системі органів виконавчої влади поряд з наведеними видами деяких інших на розсуд законодавця — шляхом прийняття поточних законів» [21, с. 210]. Виникнення будь-яких інших видів органів виконавчої влади Авер'янов В. Б. вважав справою практичного державотворення. При цьому вчений наголошував на тому, що конструкція системи органів виконавчої влади має бути рухливою, динамічною за умови, звичайно, стабільності її основоположних параметрів. Якраз останні вчений і відносив до предмету конституційно-правового регулювання, тоді як все інше — до результату поточної політики держави [21, с. 210].

На сьогодні конституційно-правові норми щодо правового статусу міністерств та інших центральних органів виконавчої влади деталізовано в Законі України «Про центральні органи виконавчої влади» від 17 березня 2011 р.

№ 3166-VI [22]. Зокрема, у ньому визначено види інших органів виконавчої влади, правові засади організації та діяльності міністерств та інших органів виконавчої влади. Важливо відмітити, що відповідно до ст. 3 цього Закону організація, повноваження і порядок діяльності міністерств, інших центральних органів виконавчої влади визначаються Конституцією України, цим та іншими законами України. На підзаконному нормативно-правовому рівні діяльність центральних органів виконавчої влади унормується Кабінетом Міністрів України шляхом затвердження відповідних положень. Вбачається, що відносини, пов'язані з реалізацією Кабінетом Міністрів України конституційних повноважень щодо утворення, реорганізації та ліквідації міністерств та інших центральних органів виконавчої влади, призначення на посади та звільнення з посад їх керівників, нормативно-правового регулювання їх діяльності, їх спрямування та координації, конкретизованих у законах України, відносяться до сфери адміністративно-правового регулювання та мають становити об'єкт, передусім, адміністративно-правових наукових досліджень.

У контексті правового закріплення статусу центральних органів виконавчої влади не можна залишити поза увагою державні органи, які тривалий час мали статус центральних органів виконавчої влади, однак на сьогодні виведені законодавцем за межі їх системи — національні комісії, що здійснюють державне регулювання у певних сферах. Наразі це Національна комісія, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики

та комунальних послуг, Національна комісія, що здійснює державне регулювання у сфері ринків фінансових послуг, Національна комісія з цінних паперів та фондового ринку, Національна комісія, що здійснює державне регулювання у сфері зв'язку та інформатизації. Сьогодні їхній правовий статус знаходиться поза конституційно-правовим полем, оскільки Конституцією України зазначені органи не передбачені, так само як і не передбачені повноваження Президента України щодо їх створення, реорганізації, ліквідації, унормування їх діяльності, призначення на посади та звільнення з посад голів та членів. Зауважимо, що проблеми їх правового статусу досліджуються в Україні, головним чином, представниками науки адміністративного права [23; 24]. На нашу думку, основні засади правового статусу зазначених органів мають бути закріплені в Конституції України (зокрема, вид таких органів, повноваження вищих органів держави щодо їх утворення, реорганізації та ліквідації та призначення їх голів та членів) та деталізовані в інших законах України. Вважаємо, що рекомендації представників науки адміністративного права щодо цього могли б бути використані в процесі розробки відповідних положень Конституції України.

У зв'язку із зазначеним варто звернути увагу на позицію німецького вченого Е. Шмідт-Ассмана, який, підкреслюючи важливість конституційно-правових приписів для адміністративного права, наголошує на тому, що і адміністративне право, у свою чергу, впливає на конституційне право. На його думку, «багато інститутів,

віднесених сьогодні до конституційного права, є складовими давнішого спільного шару, які спершу вкоренилися в окремих галузях особливого адміністративного права» [25, с. 14]. З точки зору юридичної практики, зазначає дослідник, «адміністративне право є випробувальним полігоном конституційного права, на якому повинні пройти перевірку нові дані шляхом їх застосування в повсякденній адміністративній практиці та шляхом критичної оцінки їх відповідності критеріям публічно-адміністративної діяльності. Адміністративна практика показує, які саме теоретичні, абстрактно виведені положення належить відшліфувати для того, щоб їх можна було застосовувати.» [25, с. 14].

Підсумовуючи зазначене, вбачається, що правовий інститут правового статусу публічної адміністрації можна вважати змішаним інститутом, який існує на межі конституційного та адміністративного права. Як слушно зазначав Алексєєв С. С., «формування змішаних правових інститутів викликано тісним контактуванням, обумовленим існуванням «прикордонних» суспільних відносин, функціональними та генетичними зв'язками, необхідністю «підлаштування» під режим сусідньої ділянки правового регулювання» [26, с. 132].

Проілюстрована вище проблема відсутності єдиних критеріїв розмежування конституційно-правових та адміністративно-правових засад правового статусу суб'єктів публічної адміністрації в науці конституційного та адміністративного права, безперечно, впливає і на висвітлення зазначених питань у межах навчальних

дисциплін з конституційного та адміністративного права. Як справедливо зазначає Совгира О. В., «висвітлення питання правового статусу уряду в навчальних виданнях з конституційного та адміністративного права за змістом часто співпадає» [19, с. 9]. У підручниках з конституційного права нерідко висвітлюються не лише питання складу, порядку формування уряду та його взаємовідносин з вищими органами держави, але й організація його діяльності та повноваження [27, с. 467–495; 3, с. 378–410], тобто, питання, які також викладаються в навчальних виданнях з адміністративного права.

Зазначена ситуація має місце при висвітленні правового статусу інших суб'єктів публічної адміністрації, а також низки інших суб'єктів відносин публічного управління, передусім, фізичних осіб — громадян України, іноземців та осіб без громадянства. Так, при характеристиці конституційно-правового статусу фізичних осіб представники науки конституційного права нерідко переходять на процедурні питання, пов'язані з реалізацією прав та виконанням обов'язків фізичних осіб у сфері публічного управління (наприклад, процедури, пов'язані з реєстрацією місця проживання, наданням статусу біженця, в'їздом на територію України тощо [3, с. 142–169]). Однак, на наш погляд, ці відносини є предметом регулювання саме адміністративного права, тоді як характеристика фундаментальних прав та свобод людини та громадянина має здійснюватися в межах курсу з конституційного права.

Безумовно, при викладенні навчальних дисциплін з конституційно-

го та адміністративного права важливо чітко визначити межі та забезпечити логічну послідовність викладення та вивчення конституційно-правових та адміністративно-правових питань. На наше переконання, адміністративне право та адміністративно-процесуальне право мають викладатися після завершення вивчення студентами конституційного права та конституційного процесуального права. У цьому випадку буде забезпечено послідовний перехід від загальних конституційних засад до їх деталізації в межах адміністративного права. Зауважимо, що в університетах Великобританії нерідко конституційне та адміністративне право викладається в межах об'єднаного курсу публічного права [28]. Однак, викладення конституційно-правових засад завжди передусе характеристичні адміністративно-правового регулювання. При цьому питання організації уряду включено до масиву конституційного права, тоді, як адміністративне право, присвячене, головним чином, судовому перегляду рішень публічної адміністрації [29]. Зауважимо, що об'єднаний курс з публічного права викладається в університетах Австралії. Однак, зазначений курс є базовим, він закладає основи для подальшого вивчення поглибленого конституційного та адміністративного права [30; 31].

На підставі проведеного аналізу вважаємо, що для цілей розмежування конституційного та адміністративного права можна використовувати, зокрема, такі критерії, як конкретизація/реалізація правових норм, статика/динаміка правовідносин, стратегічний/тактичний характер правових

норм, матеріальний/процедурний характер правових норм. Конституційне право покликане закріпити, зокрема, фундаментальні права та свободи людини, визначити основні засади організації та діяльності публічної адміністрації, тоді як адміністративне право спрямоване на їх деталізацію та реалізацію. Конституційне право регулює, головним чином, статичні відносини у сфері виконавчої влади та публічного управління (зокрема, закріплює основні права та обов'язки людини та громадянина, які реалізуються у сфері виконавчої влади та публічного управління, загальні засади організації та діяльності органів виконавчої влади та інших суб'єктів публічної адміністрації тощо); адміністративне право регулює динамічні відносини у сфері виконавчої влади та публічного управління (зокрема, механізми реалізації та захисту прав фізичних та юридичних осіб у сфері публічної адміністрації, а також виконання покладених на них обов'язків, внутрішньо організаційну діяльність суб'єктів публічної адміністрації, механізми реалізації їхніх функцій, завдань та повноважень тощо). Можна зазначити, що статика та динаміка конституційного та адміністративного права проявляється ще в тому, що конституційне право є більш сталим, враховуючи, що однією з основних рис конституції є її стабільність; тоді, як адміністративне право є більш динамічним, рухливим, з огляду на необхідність оперативного реагування на зміни в державі та суспільстві. У цьому полягає також зворотній вплив адміністративного права на конституційне право, коли зміни, що

відбуваються в адміністративно-правовому реагуванні у відповідь на нові виклики у сфері виконавчої влади та публічного управління, обумовлюють, у свою чергу, розвиток механізмів конституційно-правового регулювання. До певної міри конституційне право можна розглядати як стратегічну галузь права, яка визначає основні орієнтири правового розвитку держави на довгострокову перспективу, тоді, як адміністративне право є тактичною галуззю права, яка пропонує конкретні способи, механізми досягнення зазначених цілей. Враховуючи вищезазначені критерії, вбачається логічним висновок про те, що в конституційному праві домінують норми матеріального права, тоді як в адміністративному — процедурні норми, якими і регулюються конкретні механізми реалізації конституційно-правових норм. Зазначені процедурні норми перетинаються з матеріальними нормами, що регулюють відносини у сфері публічної адміністрації та регулювання, та інтегруються в кожну з них [32].

Слід звернути увагу, що відмінні риси конституційного та адміністративного права мають національне забарвлення, обумовлені, зокрема, формою державного правління, змістом основного закону відповідної держави, особливостями організації системи публічної адміністрації, дивергентністю адміністративного права тощо. Відповідно, місце, де проходить кордон між конституційним та адміністративним правом, у різних державах може відрізнятись.

При цьому слід наголосити, що в умовах конституційної реформи та реформи публічної адміністрації,

що тривають в Україні, а також європейської інтеграції нашої держави об'єднання зусиль представників наук конституційного та адміністративного права має надзвичайно важливе значення для вироблення дієвих науково обґрунтованих моделей організації та діяльності публічної адміністрації та механізмів реалізації та захисту прав та свобод людини та громадянина.

Список використаних джерел:

1. Наука адміністрації й адміністративного права. Загальна частина (за викладами професора Юрія Панейка) / Укладачі: В. М. Бевзенко, І. Б. Коліушко, О. Р. Радишевська, І. С. Гриценко, П. Б. Стецюк. — Київ : ВД «Дакор», 2016. — 464 с.
2. Конституційне право зарубіжних країн: навч. посібник / В. О. Ріяка, В. С. Семенов, М. В. Цвік та ін.; за заг. ред. В. О. Ріяки. — К. : Юрінком Інтер, 2002. — 512 с.
3. Фрицький О. Ф. Конституційне право України : Підручник / О. Ф. Фрицький — К. : Юрінком Інтер, 2004. — 2-е вид., перероб. та допов. — 510 с.
4. Стеценко С. Г. Адміністративне право України : навч. посіб. / С. Г. Стеценко — вид. 2-ге, переробл. та доповн. — К. : Атіка, 2009. — 640 с.
5. Курс адміністративного права України : підручник / В. К. Колпаков, О. В. Кузьменко, І. Д. Пастух, В. Д. Сущенко та ін. — 2-ге вид., перероб. і допов. — К. : Юрінком Інтер, 2013. — 872 с.
6. Адміністративне право України [підручник для юрид. вузів і фак.] / Ю. П. Битяк, В. В. Богущький, В. М. Гаращук та ін.; за заг. ред. Ю. П. Битяка. — Харків : Право, 2001. — 528 с.
7. Россинский Б. В. Административное право : учебник / Б. В. Россинский,

Ю. М. Старилов. — 4-е изд., пересмотр. и доп. — М. : Норма, 2009. — 928 с.

8. Школик А. М. Порівняльне адміністративне право : навч. посібник для юридичних факультетів та факультетів міжнародних відносин / А. М. Школик. — Львів : ЗУКЦ, 2007. — 308 с.

9. Premont M.-C. Administrative Law / Encyclopedic Dictionary of Public Administration: The reference for understanding government action / M.-C. Premont [Електронний ресурс]. — Режим доступу : http://www.dictionnaire.enap.ca/dictionnaire/docs/definitions/definitions_anglais/administrative_law.pdf.

10. Мельник Р. С. Система адміністративного права : дис. на здоб. наук. ступ. д-ра юрид. наук : 12.00.07 / Р. С. Мельник. — Х, 2010. — 417 с.

11. Rose-Ackerman S. Comparative Administrative Law: Outlining a Field of Study (2010). Faculty Scholarship Series. Paper 4154 / S. Rose-Ackerman [Електронний ресурс]. — Режим доступу : http://digitalcommons.law.yale.edu/fss_papers/415.

12. Bignami F. Comparative Administrative Law / F. Bignami [Електронний ресурс]. — Режим доступу : http://www.dphu.org/uploads/attachements/books/books_3830_0.pdf.

13. Авер'янов Вадим Борисович. Вибрані наукові праці / Упорядники: Андрійко О. Ф. (керівник колективу), Нагребельний В. П., Кисіль Л. Є., Педько Ю. С., Дерещ В. А., Пухтецька А. А., Кірмач А. В., Люлька Л. В. За заг. ред. : Ю. С. Шемшученка, О. Ф. Андрійко. — К. : Інститут держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2011. — 448 с.

14. Коваль Л. Адміністративне право України / Л. Коваль. — К. : Основи. — 154 с.

15. Gildenhuis JCH. The philosophy of public administration: a holistic approach / JCH Gildenhuis [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <https://books.google.com.ua/books?id=SmIyAwAAQBAJ&pg=PA94>

&dq=while+constitutional+law+deals+in+general+with+the+power+and+structure&hl=uk&sa=X&ved=0ahUKEwjL8oittKvPAhXlIpoKHaFRDagQ6AEIHDAА#v=onepage&q=while%20constitutional%20law%20deals%20in%20general%20with%20the%20power%20and%20structure&f=false.

16. Yohannes A., Michael D. G. Administrative Law: Teaching Material, 2009 / A. Yohannes, D. G. Michael [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <https://chilot.files.wordpress.com/2011/06/administrative-law.pdf>.

17. Ginsburg T. Written Constitutions and the Administrative State: On the Constitutional Character of Administrative Law / T. Ginsburg // University of Chicago Public Law & Legal Theory Working Paper. — No.331. — 2010. — P.117.

18. Чикурлій С. О. Конституційно-правовий статус органів виконавчої влади України : арэф. дис. на здоб. наук. ступ. канд. юрид. наук : 12.00.02 / С. О. Чикурлій. — К., 2008. — 22 с.

19. Совгіря О. В. Конституційно-правовий статус Кабінету Міністрів України: сучасний стан та тенденції розвитку : монографія / О. В. Совгіря. — К. : Юрінком Інтер, 2012. — 464 с.

20. Конституція України: прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 року (із змінами та доповненнями) // Відомості Верховної Ради України. — 1996. — № 30. — Ст. 141.

21. Адміністративне право України. Академічний курс: Підруч.: У двох томах: Том 1. Загальна частина / Ред. колегія: В. Б. Авер'янов (голова). — К. : Видавництво «Юридична думка», 2004. — 584 с.

22. Про центральні органи виконавчої влади: Закон України від 17 берез. 2011 р. № 3166-VI (із змінами та доповненнями) // Офіційний вісник України. — 2011. — № 27. — Ст.1123.

23. Ващенко Ю. В. Адміністративно-правовий статус енергетичного регулятора в Україні: сучасний стан та перспективи реформування у контексті європейської інтеграції : монографія / Ю. В. Ващенко. — К. : Юрінком Інтер, 2015. — 288 с.

24. Мельник Р. С. До питання про правовий статус національних комісій регулювання природних монополій / Р. С. Мельник, С. В. Петров / Адміністративне право і процес. — 2012. — № 2(2). — С. 8–14.

25. Шмідт-Ассманн Е. Загальне адміністративне право як ідея врегулювання: основні засади та завдання систематики адміністративного права / Е. Шмідт-Ассманн; [пер. з нім. Г. Рижков, І. Сойко, А. Баканов]; відп. ред. О. Сироїд. — [2-ге вид., перероблене та доповнене]. — К. : «К. І.С.», 2009. — 552 с.

26. Алексеев С. С. Структура советского права / С. С. Алексеев. — М. : Юрид. Лит., 1975. — 264 с.

27. Совгиря О. В. Конституційне право України: навч. посібник / О. В. Совгиря, Н. Г. Шукліна. — К. : Юрінком Інтер, 2007. — 632 с.

28. University of Southampton. Constitutional and Administrative Law: Module Overview [Електронний ресурс]. — Режим доступу : http://www.southampton.ac.uk/law/undergraduate/modules/laws1013_constitutional_law_and_administrative_law.page#syllabus.

29. Barnett H., Diamantides M. Public Law / H. Barnett, M. Diamantides [Електронний ресурс]. — Режим доступу : http://www.londoninternational.ac.uk/sites/default/files/programme_resources/laws/ug_subject_guides/public_law-subjectguide4chapters.pdf.

30. University of Adelaide. Course Outlines. Principles of Public Law [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <https://www.adelaide.edu.au/course-outlines/104991/1/sem-2>.

31. Australian National University. Course Australian Public Law [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://programsandcourses.anu.edu.au/course/LAWS1205>.

32. Using Administrative Law Tools and Concepts to Strengthen USAID Programming: A Guide for USAID Democracy and Governance Officers [Електронний ресурс]. — Режим доступу : http://pdf.usaid.gov/pdf_docs/Pnadm999.pdf

Vashchenko Y. V. Conceptual framework for correlation of constitutional and administrative law

The article deals with issues of separation and cooperation of Constitutional and Administrative Law. On the basis of the Constitutional and Administrative correlation research conducted the recommendations on encouragement of efficient cooperation of such fields of the legal science and study disciplines have been developed. Constitutional Law and Administrative Law are separate fields of law according to the predominant approach presented in the modern legal science. However, different criteria are used for the purposes of their separation and cooperation.

It is concluded that Constitutional and Administrative Law have commonalities and differences. Both Constitutional Law and Administrative Law are fundamental fields of Public law; regulate social relations in the fields of executive power and public governance; based on common principles (e. g., rule of law, legality, separation of powers, etc.).

Based on the legislation of Ukraine and current scientific approaches it is summed up that Constitutional and Administrative Law can be separated, in particular, on the basis of such criteria as concretization/implementation, statics/dynamics, strategic/tactics, substantive/procedural character.

Constitutional Law aims to stipulate the Fundamental Rights and Freedoms, defines the general framework of establishment and functioning of the public administration; meanwhile, Administrative Law aims to its specification and implementation. Constitutional Law primarily regulates static relations in the field of public administration activity (in particular, define the fundamental human rights and freedoms in the field of public administration activity, general framework of organization and activity of bodies of executive power and other subjects of public administration, etc.); Administrative Law regulates dynamic relations in the field of public administration activity (in particular, mechanisms of realization and protection of Human Rights, internal organizational activity of subjects of public administration, mechanisms of realization of their functions, tasks and responsibilities, etc.). Statics and dynamics of Constitutional and Administrative Law relatively also appear in fact that Constitutional Law is more stable, considering the stability of a constitution as one of its main features; meanwhile, Administrative Law is more dynamic because of necessity of prompt reply to changes in state and society. To some extent Constitutional Law can be considered as strategic field of law, taking into consideration that the Constitution defines the legal road maps for the long prospective; meanwhile, Administrative Law prescribes the concrete mechanisms for their achievements. Thus, the majority of Constitutional Law norms are substantive norms; at the same time, Administrative Law mostly consists of procedural norms that integrated into substantive norms regarding public administration and regulation.

It is suggested that the legal institute of a status of public administration to be considered as a mixed legal institute that exists at the confluence of Constitutional and Administrative Law.

It is stressed that the frames and logicity should be encouraged during teaching of study disciplines in Constitutional and Administrative Law. Administrative Law and Procedure should be taught upon completion of Constitutional Law and Procedure. Differences in Constitutional and Administrative Law have national peculiarities determined by the form of government, the content of the main law of a certain country, peculiarities of organization of the system of public administration, divergent character of Administrative Law etc. Therefore, the place of the border between Constitutional and Administrative Law in different countries may vary.

It is emphasized that in frames of constitutional and public administration reforms that are currently in place in Ukraine, as well as European integration of our country the consolidated efforts of representatives of Constitutional and Administrative Law sciences are crucial for the development of scientifically proven designs of public administration organization and functioning, as well as mechanisms of realization and protection of human rights and freedoms.

Key words: Constitutional Law, Administrative Law, Public Administration, Legal Institute, Legal System

Вашенко Ю. В. Концептуальные основы соотношения конституционного и административного права

Статья посвящена проблемам разграничения и взаимодействия конституционного и административного права. На основании проведенного анализа соотношения данных отраслей права в статье сформулированы предложения по обеспечению эффективного взаимодействия конституционного и административного права как отраслей юридической науки и учебных дисциплин.

Ключевые слова: конституционное право, административное право, публичная администрация, правовой институт, система права.

Стаття надійшла до друку 30жовтня 2016 р.