

**Пайда Ю.Ю.**

ЗВО «Кам'янець-Подільський податковий інститут»

## СУТНІСТЬ ТА СПЕЦИФІКА СПІВВІДНОШЕННЯ ОРГАНІВ ПУБЛІЧНОЇ АДМІНІСТРАЦІЇ З ІНШИМИ ГАЛУЗЯМИ ПРАВА

*Взаємини органів публічної адміністрації з іншими суміжними галузями публічного права відіграють значну роль у з'ясуванні їх соціальної природи та призначення, відмітних особливостей змісту, а також у визначенні їх місця в правовій системі. У статті досліджується поняття «органи державного управління» у вузькому та широкому змісті. Автор зазначає, що поняття «публічна адміністрація» слід визначати як систему державних органів виконавчої влади та виконавчих органів місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацій та інших суб'єктів, наділених адміністративними функціями, покладеними на забезпечення інтересів як держави, так і суспільства загалом, а також як сукупність встановлених законом адміністративно-управлінських дій та заходів.*

*Автор зазначає, що органи публічної адміністрації, зберігаючи ідентичність, виражену в їх предметі та методі, тісно взаємодіють з усіма галузями права, що існують на даний час; також спостерігається імплементація адміністративного права у сфері інших органів права. Таке явище підкріплюється фактичною наявністю управлінських відносин у певній галузі права. Органи державної адміністрації не тільки захищають відносини з громадськістю, а також можуть виступати їх регулятором. Найбільш незалежними є такі галузі права, як адміністративне, кримінальне, міжнародне та конституційне право. Автор аналізує правовий статус органів публічної адміністрації, з'ясовує характер, специфіку та форми їхньої взаємодії з іншими галузями права. Особлива увага приділяється формам співвідношення публічної адміністрації та конституційного права.*

*Розміщенням органів публічної адміністрації між Особливим адміністративним правом та конституційним правом у системі національного права, його спрямуванням на налагодження продуктивного симбіозу між цими галузями права обґрунтовується його сприйняття як незалежного правового утворення.*

*Проведене комплексне дослідження вищезазначеної проблематики дає підстави стверджувати, що українське правове поле має істотні прогалини та потребує ґрунтовного вдосконалення у сфері нормативно-правового окреслення та закріплення питань відповідальності органів та посадових осіб, особливо місцевої публічної влади.*

**Ключові слова:** органи публічної адміністрації, органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування, конституційне право, адміністративне право.

**Постановка проблеми.** Розглянемо імплементацію адміністративного права в царину інших правових галузей на прикладі органів публічної адміністрації, які, зберігаючи свою самобутність, відображену в її предметі та методі, активно взаємодіють з усіма галузями права, що нині існують. Основою цього явища є реальна присутність управлінських відносин у предметі різних галузей права. Найбільше органи публічної адміністрації є дотичними до конституційного права. Це пояснюється тим, що обидві галузі мають спільний об'єкт дії, а саме сферу виконавчої влади. Відокремити ці галузі права можна лише за допомогою методу правового регулювання. Конституційне право має вплив на відносини у стані стагнації, а відповідно фіксує та закріплює різно-

манітні суспільні відносини, найважливіші принципи функціонування і організації тощо. Своєю чергою адміністративне право регулює ті ж відносини в процесі їх розвитку, під час їх реалізації на практиці та функціонування, уточнює їх зміст, надає конкретного вираження.

Регулювання відносин, в яких домінують інтереси публічного характеру, є прерогативою адміністративного права. Відносини, в яких превалюють приватні інтереси (їх захист здійснюється у позитивному порядку) є привілеєм цивільного права. Водночас і органи публічної адміністрації, і галузь цивільного права регулюють відносини майнового характеру. Важливим є і те, що норми цивільного права регулюють відносини між рівноправними сторонами, тоді як норми адміністра-

тивного права регулюють відносини, засновані на субординації сторін. Спільний метод регулювання відносин також прослідковується між органами публічної адміністрації та галуззю фінансового права. Суспільні відносини виникають у процесі накопичення і розподілення державою грошових коштів, тобто фінансові відносини є предметом фінансового права. Органи публічної адміністрації, своєю чергою, відповідають за організацію роботи фінансових органів та регулюють управлінські відносини у цій галузі. За характером та спрямованістю відповідних заборон можна розмежувати сферу впливу органів публічної адміністрації від галузі кримінального права.

Для написання статті було використано праці Ю.В. Ващенко, Л.Д. Ковалю, В.В. Книша, О.Д. Лазора, Р.С. Мельника, О.В. Совгирі, Г.І. Салівона, А.М. Школика та ін.

**Постановка завдання.** Метою статті є розгляд поняття «органи державного управління» у вузькому й широкому змісті та з'ясування їх співвідношення з іншими галузями права.

**Виклад основного матеріалу.**

**1. Поняття «органи публічної адміністрації» та особливості взаємозв'язку з іншими галузями права**

Особливо важливим для визначення соціальної природи, функціонування, з'ясування особливостей змісту та місця органів публічної адміністрації у правовій системі стає дослідження співвідношення органів публічної адміністрації із суміжними галузями права. Тісна взаємодія пов'язує органи публічної адміністрації, які мають власний предмет і метод, майже з усіма наявними правовими галузями. Ці відносини зачіпають своїм регулятивним впливом різні сфери як суспільного, так і державного життя, що є важливим фактором для характеристики такого явища.

Публічна адміністрація – це система організаційно-структурних утворень, які на законних підставах набули владних повноважень для їх реалізації в публічних інтересах [3, с. 30].

Держава здійснює публічне адміністрування за допомогою різноманітних організацій та органів, які і становлять систему суб'єктів адміністративно-правового регулювання, про що засвідчують реалії сучасного етапу розвитку суспільства в Україні. З огляду на вищезазначене науковці у галузі адміністративного права поділяють цих суб'єктів на дві групи: консультативно-дорадчі та виконавчо-розпорядчі.

Натепер необхідно визнати, що поняття «публічна адміністрація», незважаючи на частоту використання у нормативно-правових актах та наукових працях вітчизняних та закордонних адміністративістів, досі не отримало єдиного підходу до його визначення у сучасній науці. Ця обставина зумовлює та актуалізує необхідність удосконалення наукових розробок, подальшого дослідження цього поняття, його квінтесенції та виявлення особливостей, властивих лише для українських реалій.

Проаналізувавши певні нормативно-правові акти Європейського Союзу, можна дійти висновку, що саме там уперше вживається такий термін, як «публічна адміністрація». Важливо, що в праві ЄС поняття «публічна адміністрація» застосовуються у широкому і вузькому змісті. З огляду на предмет нашого дослідження слід акцентувати увагу на вузькому виді цього поняття, де публічною адміністрацією вважаються «регіональні органи, місцеві та інші органи публічної влади», «публічна служба» та «центральні уряди» [12, с. 89].

Широкий зміст цього поняття в європейському праві передбачає, що до «публічної адміністрації» належать не лише органи публічної влади, а й ті органи, які виконують передані нею функції та організаційно до неї не належать. Резолюція щодо публічної відповідальності, своєю чергою, дає таке поняття, як «публічна влада». До неї відносять будь-яких фізичних осіб, що виконують повноваження офіційних органів, та будь-які установи публічного права (незалежні публічні підприємства, місцеві та регіональні органи державної влади, державу).

Отже, структурними елементами публічної адміністрації, як сукупності недержавних та державних суб'єктів, є виконавчі органи місцевого самоврядування та органи державної виконавчої влади. До системи державних органів виконавчої влади відносять найвищий орган у низці органів державної виконавчої влади – Кабінет Міністрів України, центральні органи виконавчої влади – міністерства, державні комітети, центральні органи зі спеціальним статусом, а також місцеві органи державної виконавчої влади – місцеві державні адміністрації.

Підприємства, організації, комунальні та державні заклади є ще одними суб'єктами, які виконують публічні функції. Вони (до прикладу, рятувальні служби, невідкладна медична допомога та ін.), виконуючи свої публічні функції, належать до публічної сфери і потребують специфічного регулювання режиму праці, на відміну від суб'єктів приватної сфери [10, с. 22].

Для налагодження задоволення інтересів суспільства та держави публічна адміністрація в разі потреби цілеспрямовано впливає на сфери життєдіяльності суспільства та діяльність його суб'єктів. З цього витікає, що наділені адміністративними та управлінськими функціями організації, установи, підприємства, виконавчі органи місцевого самоврядування та органи державної виконавчої влади утворюють певну систему, виконують встановлені законом заходи і дії для забезпечення інтересів суспільства загалом та держави зокрема, що і охоплюється поняттям «публічна адміністрація».

Виконують функції публічної адміністрації і різноманітні суб'єкти, до яких належать громадські організації (наприклад, у сфері професійного самоврядування), підприємства та установи приватної, комунальної чи державної власності, органи місцевого самоврядування та виконавчої влади [1, с. 8].

Усі інші суб'єкти мають лише делеговані повноваження на виконання функцій публічного характеру, які вони здійснюють тимчасово (наприклад, у разі передачі приватним структурам права виконання деяких публічних завдань), або на постійній основі (це можна продемонструвати на прикладі забезпечення школами отримання загальної середньої освіти). Саме адміністративне право, як наука, досліджує правовий статус цих суб'єктів. У полі зору науковців-адміністративістів країн континентальної правової системи найчастіше опиняється вивчення адміністративно-правового статусу таких закладів, як бібліотеки, університети, лікарні тощо.

З огляду на вищезазначене слід підкреслити, що дослідження саме правового статусу органів публічної адміністрації має перевагу над іншими в структурно-організаційній частині адміністративного права. Система цих органів є багатоструктурною та має безліч відмінностей у різних країнах, а отже, потребує більш детального вивчення.

До першої групи структур органів публічної адміністрації належать органи виконавчої влади. За територіальною ознакою (мається на увазі територія, на яку поширюються їх повноваження) та ознакою наданої компетенції вони поділяються на місцеві (префектури, адміністрації та ін.), центральні (органи із загальнонаціональною компетенцією, в т.ч. і міністерства) та вищі (глава держави, уряд) [6, с. 68].

Правова доктрина більшості країн має спрощений поділ і містить лише такі види органів виконавчої влади, як місцеві та центральні. Уряд із загальною компетенцією входить у склад центральних

органів, на відміну від відомств та міністерств, які мають спеціальну. Модель виконавчої влади залежить від форми державного правління, що існує у певній країні. Отже, на загальнодержавному рівні є виконавча влада, спрямована на реалізацію завдань глави уряду та глави держави (це стосується президентсько-парламентських республік та парламентських республік і монархій) та глави держави (лише у президентських республіках).

У царині функціонування механізму виконавчої влади з метою захисту від посягань на правовий режим органи публічної адміністрації містять та постійно зміцнюють правові засоби захисту. Під час недбалого виконання або повного невиконання вимог адміністративно-правових норм починають діяти такі засоби адміністративно-примусового характеру, як попереджувальні, припиняючі та каральні.

Здебільшого органи публічної адміністрації виступають у ролі регулятора суспільних відносин, що виникають, а не лише захищають їх.

Конституційне, кримінальне, міжнародне та адміністративне право є найбільш незалежними галузями права. У праві також часто можна спостерігати симбіоз різноманітних галузей права та законодавства. Це гарно демонструє взаємодія кримінально-правових, адміністративно-правових та цивільно-правових норм у природоохоронному та земельному праві. У цьому разі спостерігається імплементація у сферу інших правових галузей норм адміністративного права.

Основою цього феномена є реальна присутність у предметі різних галузей права управлінських відносин. Це підтверджує наявність низки адміністративно-правових за своїм змістом норм навіть у цивільному законодавстві [4, с. 12].

Найбільш тісно органи публічної адміністрації взаємодіють з конституційним (державним) правом. Конституційно-правові норми є засадничими, фундаментальними для створення адміністративно-правових норм.

Регулювання майнових відносин тісно пов'язує цивільне право та органи публічної адміністрації, оскільки обоє виконують регулятивні функції у цій сфері. Адміністративно-правові норми є регуляторами відносин, в яких одна сторона підконтрольна іншій, натомість цивільно-правові норми регулюють відносини між рівноправними сторонами.

У сфері трудового права також спостерігається взаємодія норм, особливо в галузі регулювання службових відносин. Метою адміністративного права у цьому разі є регулювання державно-служ-

бових відносин, зокрема правил користування службовими документами, повноважень посадових осіб з організації трудового процесу, порядку проходження та умов вступу на державну службу та ін. Трудове право та його норми, своєю чергою, окреслюють ранг учасників трудового процесу, тобто службовців.

Також неможливо обійти увагою взаємодію органів публічної адміністрації з фінансово-правовими нормами. Витоками фінансового права науковці вважають державне право, адміністративне право та окремі норми цивільного права. Регулювання відносин у фінансовій сфері діяльності держави, а саме з приводу акумулювання та розподілу коштів (національного доходу держави), є предметом регулювання фінансового права. Саме адміністративно-правовим методом регулюють відносини, що виникають у цій сфері. Проте специфічні особливості та велика роль у регулюванні нагромадження, розподілу і використання (визначення призначення) коштів в інтересах держави сприяли виокремленню фінансового права у самостійну галузь. Тому зазначимо, що адміністративне право відповідає за організацію роботи фінансових органів, а фінансове право відповідає за розподіл фінансів. Такий специфічний вид економічних відносин, як фінансові відносини, регулюються фінансовим правом, а управлінські відносини в галузі фінансів, відповідно, адміністративним правом [12, с. 46].

Виходячи із вищезазначеного, можемо зробити висновок, що відділити природоохоронне, митне, земельне, підприємницьке право від сфери впливу органів публічної адміністрації досить складно. Предмет зазначених галузей та більша частина відносин, що виникають, утворюють певний механізм співвідношення та можуть бути впорядковані за допомогою методів та відповідних норм адміністративного права.

## **2. *Форми співвідношення органів публічної адміністрації та конституційного права***

Репрезентанти конституційно-правової науки акцентують увагу на великому значенні конституційного права для всієї системи права загалом та наголошують, що воно є фундаментом для кримінального, адміністративного, екологічного, цивільного, фінансового права тощо, а також приділяють багато уваги дослідженню співвідношення державного та конституційного права [1, с. 8]. Своєю чергою науковці-адміністративісти особливо виділяють необхідність вивчення співвідношення саме адміністративного права з іншими, зокрема і з конституційним правом.

Дослідження співвідношення різних процесів, понять, явищ та ін. полягає у виокремленні відмінностей та спільних ознак. Звичайно, публічне адміністрування має багато спільних рис із конституційним правом. Обидва базуються на принципах верховенства права, законності та поділу влад, є основоположними публічно-правовими галузями. Спільним також є те, що вони координують суспільні відносини, що виникають у публічно-управлінській сфері та сфері виконавчої влади, а також спрямовані на забезпечення і захист свобод і прав людини в публічно-управлінській сфері.

Розмежування органів публічної адміністрації та конституційного права у зарубіжній та вітчизняній юридичній літературі здійснюється різними методами. В основному науковці-адміністративісти схиляються до того, що конституційно-правові норми є більш загальними порівняно із нормами адміністративного права, які деталізують їх. Отже, органи публічної адміністрації чітко визначають, деталізують норми конституційного права стосовно організації діяльності суб'єктів публічної адміністрації, вони встановлюють механізми реалізації та захисту конституційних прав і свобод людини і громадянина.

Регулювання багатоаспектної та щоденної діяльності органів державного управління у виконавчорозпорядчій сфері є основоположним для органів публічної адміністрації та бере свій початок з конституційного права. Положення Конституції України та інші джерела конституційного права, які стосуються функціонування розпорядчих та виконавчих органів, конкретизуються та розвиваються у нормах адміністративного права [3, с. 28].

Необхідно відрізнити конституційне право від органів публічної адміністрації, незважаючи на те, що воно певною мірою є його фактичним втіленням. Розташовані у системі національного права поміж Особливим адміністративним правом та конституційним правом та скеровані на налагодження взаємозалежності та співдії між ними, органи публічної адміністрації є на ділі самостійним правовим утворенням [10, с. 205].

Адміністративне право перебуває на рубежі між державними інституціями та державними службовцями, з одного боку, та організованими групами, фірмами, громадянами і негромадянами – з іншого, тобто на грані між суспільством і державою. Незважаючи на фундаментальні засади (правила бюрократичних організацій, статути, право державної служби), призначенням адміністративного права також є створення та еволюція способу, у який організації та фізичні особи випробовують

та ставлять під сумнів режим суспільно-політичного життя сьогочасної держави поза виборчим процесом. Переважають такі дві багатоскладові задачі, як проведення зовнішніх перевірок, що забезпечують демократичні зобов'язання і кваліфікацію адміністрації та забезпечення безпеки громадян у державі [8, с. 8].

Загалом підтримуючи думку про можливість використання критеріїв конкретизації і деталізації норм конституційного права у адміністративному праві, мусимо відзначити, що цього не вистачає для остаточного розмежування вищезазначених галузей права. Відзначає цей фактор і А.М. Школик, підкреслюючи, що «адміністративне право відіграє величезну роль у реалізації положень Конституції щодо правового статусу людини і громадянина. Адміністративно-правові норми не тільки конкретизують ці поняття, 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» [14, с. 39].

Стагнація врегульованих нормами права відносин є подальшим критерієм, яким послуговуються фахівці під час розмежування адміністративного та конституційного права. Загальновизнано, що конституційне право врегульовує відносини у сфері публічного управління у період стагнації, натомість адміністративне право регулює зазначені відносини під час їх плину. Оскільки об'єктом дії обидвох галузей права є сфера виконавчої влади, радимо використовувати метод правового регулювання як критерій для розмежування цих галузей права. Ще раз наголошуємо, що конституційне регулювання впливає на відносини, які перебувають у стані спокою. Якраз досягнення періоду стагнації, закріплення розмаїтих суспільних відносин стають метою конституційного регулювання, тоді як адміністративно-правові норми врегульовують ті ж відносини у період їх розвитку, під час стану функціонування, утилітарного втілення [2, с. 8].

Конституційне право, з якого і виникло адміністративне право, досліджує структуру уряду, тоді як адміністративне право займається функціями уряду. У цьому разі адміністративне право займається вивченням втілення влади виконавчою її гілкою, а конституційне право досліджує владу та структуру уряду, тобто охоплює законодавчу, виконавчу і, відповідно, судову гілки влади [6, с. 23].

Традиційно визнано, що органи публічної адміністрації послуговуються конституційним правом та мають спільну мету із захисту прав, контролю витрат та накладення певних обмежень

на уряд. У цьому контексті відзначимо, що провідною відмінністю між зазначеними галузями права є їх місце у публічному праві (враховуючи субординацію). Адміністративне право має вплив на менш важливі підзаконні акти, конституційне ж право послуговується найвищими нормами держави. Водночас ці галузі застосовують не однакові процедури впливу та способи вираження і закріплення правових норм, наділення їх юридичним значенням. Вирішенням конституційно-правових та адміністративно-правових спорів у певних країнах займаються різні суди. Саме тоді як конституційне право набуває порівняльно-історичних (компаративних) рис і судді постійно цитують рішення своїх колег адміністративне право залишається афілійованим з національною державою.

У сферу дослідження як конституційно-правових, так і адміністративно-правових галузей входять проблеми з визначення такої багатоаспектної категорії, як правовий статус суб'єктів публічної адміністрації. Через сприяння практичними адміністративно-правовими механізмами втілення конституційно-правових норм, удосконаленню конституційно-правового регулювання репрезентанти науки конституційного права небезпідставно користуються науковими результатами вчених-адміністративістів. Тому не дивним є використання конституційно-правових моделей, які є напрацюваннями вчених-конституціоналістів, представниками науки адміністративного права у своїх дослідженнях адміністративно-правових проблем публічної адміністрації.

Визначення меж певного наукового дослідження є вагомим, з огляду на реалії, коли відносини, в яких беруть участь суб'єкти публічної адміністрації, раціонально регулюються нормами як конституційного, так і нормами адміністративного права. Відзначимо, що науковці користуються для цього різними підходами. У змісті Загального адміністративного права переважають конституційно-правові норми, тобто норми Конституції України та конституційних законів, а в підгалузях Особливого адміністративного права лише окремі норми частково стосуються інституту правового статусу публічної адміністрації [12, с. 29].

Участь уряду у державно-адміністративних відносинах регламентується нормами адміністративного права, а державно-політичні відносини за його участю – нормами конституційного права. Зазначена проблематика виносить на передовий край визначення місця та правового статусу центральних органів виконавчої влади у правовій системі. Характеризуватися конституційно-

правовим статусом можуть лише міністерства. Отже, наявність низки політико-правових повноважень, конституційно-правової процедури призначення та звільнення міністрів, їх відповідальності та наявності конституційних норм щодо них взагалі є фундаментальними підвалинами для виокремлення конституційно-правового статусу міністерств. Однозначно, що конституційне формулювання «міністерства та інші центральні органи виконавчої влади» наводить нас на висновок, що саме його було враховано.

Лише один вид центральних органів виконавчої влади має визначення у Конституції України, тоді як усі інші спираються на її положення та регламентуються законами [5, с. 4]. Досі незавершеною є дискусія щодо співвідношення адміністративно-правових та конституційно-правових аспектів у правовому статусі міністерств та інших центральних органів виконавчої влади, цей висновок можна зробити, проаналізувавши положення сучасного законодавства України. У Конституції України містяться норми щодо суб'єкта утворення, реорганізації, ліквідації як міністерств, так й інших центральних органів виконавчої влади (в тому числі і Кабінет Міністрів України, згідно з п. 91 ч. 1 ст. 116 Конституції України), суб'єктів призначення на посади та звільнення з посад міністрів (Верховна Рада України, згідно з п. 12 ст. 85 Конституції України), а також керівників центральних органів виконавчої влади, які не входять до складу КМУ (п. 92 ч. 1 ст. 116 Конституції України). У Основному Законі України також зазначено, що діяльність міністерств та інших центральних органів виконавчої влади координується і спрямовується Кабінетом Міністрів України [5, с. 7].

Обов'язковій реєстрації в порядку, встановленому законом, підлягають нормативно-правові акти міністерств та інших центральних органів виконавчої влади (згідно зі ст. 117 Конституції України). Отже, саме Основний Закон України є фундаментальним для визначення правового статусу як міністерств, так і інших центральних органів виконавчої влади. Водночас відповідно до ст. 12 ч. 1 п. 92 Конституції України організація та діяльність органів виконавчої влади визначаються виключно законами України. Тобто згідно з Основним Законом України саме законодавці за допомогою прийняття чергових законів вирішують питання про можливість існування у системі органів виконавчої влади поряд із зазначеними вище нових [7, с. 21].

Вважаючи виникнення нових видів органів виконавчої влади, Ю.В. Ващенко відносив їх до практичного державотворення. При цьому учений наголошував на рухливості, динамічності за умови, звичайно, стабільності фундаментальних критеріїв конструкції системи органів виконавчої влади. Саме стабільність основоположних параметрів він вважав предметом конституційного права, тоді як усе інше відносив до результату поточної політики держави [3, с. 6].

Нині у Законі України «Про центральні органи виконавчої влади» деталізуються конституційно-правові норми, які стосуються визначення правового статусу міністерств і інших центральних органів виконавчої влади [11]. У ньому окреслено правові засади діяльності та організації міністерств і інших органів виконавчої влади та визначені види інших органів виконавчої влади. Зауважимо, що організація, повноваження і порядок діяльності міністерств, інших центральних органів виконавчої влади визначаються Конституцією України, цим та іншими законами України (ст. 3 Закону «Про центральні органи виконавчої влади»).

Діяльність центральних органів виконавчої влади стабілізується Кабінетом Міністрів України за допомогою затвердження певних положень, що віднесено науковцями-адміністративістами до підзаконного нормативно-правового рівня. Логічним видається, що взаємодії, які виникають та пов'язані із реалізацією Кабінетом Міністрів України конституційних повноважень у сфері утворення, реорганізації та ліквідації міністерств та інших центральних органів виконавчої влади, призначення на посади та звільнення з посад керівників, нормативно-правового регулювання їх діяльності, їх спрямування та координація, коректно визначені у законах України, становлять предмет адміністративно-правового регулювання і мають бути об'єктом саме адміністративно-правових наукових розвідок.

У межах правової фіксації статусу центральних органів виконавчої влади не можуть бути залишені без уваги державні органи, що довгий час володіли статусом центральних органів виконавчої влади. А саме національні комісії з питань здійснення державного регулювання у певних сферах, які на сучасному етапі виведені законодавцем за межі системи.

Вважаємо, що запорукою належного функціонування сучасної української правової системи є закріплення у Основному Законі України правового статусу зазначених органів, а саме їх виду, повно-

важень вищих органів держави, дотичних до їх утворення, реорганізації та ліквідації, призначення їх голів та членів, які мають отримати ґрунтовну деталізацію у інших законах України. Доречним з огляду на вищезазначене могло б бути використання рекомендацій представників науки адміністративного права для подальшого процесу розробки відповідних положень Конституції України.

З метою розмежування адміністративного та конституційного права використовують такі параметри, як уточнення правових норм, сталість правовідносин, відповідний стратегічний, тактичний і матеріальний характер правових норм. Конституційне право покликане зафіксувати основоположні права, свободи людини та окреслити основні засади організації і діяльності публічної адміністрації, водночас адміністративне право скероване на їх реалізацію та конкретизацію. Конституційне право в основному регулює відносини у сфері публічного управління та виконавчої влади у стані стагнації. Воно фіксує основні права та обов'язки людини та громадянина, що втілюються у життя у сфері публічного управління та виконавчої влади, основні принципи організації і діяльності органів виконавчої влади, інших суб'єктів публічної адміністрації та ін.

Адміністративне право зосереджене на процесі виникнення та регулювання відносин у сфері виконавчого права та публічного управління, досліджуючи внутрішню організаційну діяльність публічно-адміністративних суб'єктів, механізм реалізації ними своїх функцій, повноважень та завдань, а також механізми реалізації та захисту прав юридичних і фізичних осіб у сфері публічної адміністрації та виконання покладених на них обов'язків [13, с. 3].

Відзначимо, що динаміка і статика органів публічної адміністрації та конституційного права стає очевидною з огляду на те, що конституційне право є більш статичним, оскільки однією з основних рис конституції є її стійкість та довговічність, а необхідність оперативного реагування на зміни у суспільстві і державі є предметом регулювання більш активних, рухливих і динамічних органів публічної адміністрації. Це зумовлює і зворотний вплив адміністративного права на конституційне, коли можна побачити зміни в адміністративно-правовому регулюванні з огляду на нові виклики у сфері публічного управління та виконавчої влади, що зумовлені, своєю чергою, розвитком механізмів конституційно-правового регулювання. Конституційне та адміністративне право співвідносяться між

собою як стратегічна та тактична галузі права. Перша визначає головні орієнтири правового розвитку держави у довгостроковій перспективі, друга пропонує чіткі механізми та способи досягнення поставлених цілей.

Проаналізувавши вищезазначені параметри та критерії, напрошується логічний висновок, що в адміністративному праві домінують процедурні норми, що регулюють чіткі механізми реалізації конституційно-правових норм, на противагу їм у конституційному праві переважають норми матеріального права. Вказані норми матеріального права, які регулюють відносини у сфері публічної адміністрації, пересікаються із процедурними нормами та інтегруються між собою [9, с. 78].

Отже, відмінними рисами конституційного права та органів публічної адміністрації є їх національне забарвлення, зумовлене формою державного правління, змістом головного закону певної держави, специфікою організації системи публічної адміністрації, дивергентністю адміністративного права та ін. Тому у різних державах місце, відведене для конституційного та адміністративного, а відповідно і місце межі між ними може істотно різнитися. Особливо слід наголосити на надзвичайно важливому в умовах конституційної реформи та реформи публічної адміністрації, які відбуваються в Україні, та спрямованості на європейську інтеграцію нашої держави, об'єднанні зусиль представників адміністративного права та репрезентантів науки конституційного права з метою створення дієвих, обґрунтованих наукою моделей діяльності та організації публічної адміністрації, а також механізмів реалізації та захисту прав і свобод людини і громадянина, які виникають у процесі цієї діяльності.

**Висновки.** Отже, органи публічної адміністрації у сфері функціонування механізму виконавчої влади, на відміну від багатьох інших правових галузей, мають та нарошують власні юридичні засоби та методи захисту від посягань на правовий режим. Попереджувальні, припиняючі і каральні засоби адміністративно-примусового характеру стають невідворотним наслідком недбалого виконання або невиконання загалом вимог адміністративно-правових норм.

Здебільшого органи публічної адміністрації виступають не лише у ролі регулятора, а й дієво захищають суспільні відносини. Конституційне, кримінальне, адміністративне, міжнародне, громадянське право є найбільш самостійними галузями права. Всі інші випадки висвітлюють взаємодію різноманітних галузей права та зако-

нодавства. Наприклад, у природоохоронному та земельному праві чітко проявляється симбіоз кримінально-правових, адміністративно-правових та цивільно-правових норм. Особливо проявляється імплементація адміністративного права у сферу інших правових галузей. Це явище зумовлене реальною наявністю управлінських відносин у предметі різних галузей права. Звідси впливає наявність хоч і невеликої частини адміністративно-правових за своїм призначенням норм навіть у цивільному законодавстві.

Базовим фундаментом для органів публічної адміністрації слугують норми конституційного права, вони ж контролюють багатоаспектні та буденні виконавчо-розпорядчі зусилля органів державного управління. Тези Основного Закону України та інших джерел конституційного права у сфері виконавчих та розпорядчих органів конкретизуються і отримують свій розвиток у нормах адміністративного права.

Необхідність розмежування конституційного права від органів публічної адміністрації стала особливо актуальною, незважаючи на те, що друге є реальним проявом першого. Розміщенням органів публічної адміністрації між Особливим адміністративним правом та конституційним правом у системі національного права, його спрямуванням на налагодження продуктивного симбіозу

між цими галузями права обґрунтовується його сприйняття як незалежного правового утворення.

На наш погляд, правовою підставою муніципально-правової відповідальності органів та посадових осіб місцевого самоврядування, як органів місцевої публічної влади, можуть бути акти місцевого самоврядування. Це підкріплюється ст. 20 Закону України «Про місцеве самоврядування», яка пропагує невтручання органів державної влади та їх посадових осіб у здійснення органами місцевого самоврядування наданих їм повноважень, а також обмеження державного контролю за діяльністю органів і посадових осіб місцевого самоврядування та можливість його здійснення лише на підставі, у межах повноважень і у спосіб, які передбачені Основним та іншими законами України.

Проведене комплексне дослідження вищезазначеної проблематики дає підстави стверджувати, що українське правове поле має істотні прогалини та потребує ґрунтового вдосконалення у сфері нормативно-правового окреслення та закріплення питань відповідальності органів та посадових осіб, особливо місцевої публічної влади (представницьких органів місцевого самоврядування, виконавчих комітетів місцевих рад, сільських, селищних, міських голів, депутатів місцевих рад, місцевих державних адміністрацій та їхніх голів).

#### Список літератури:

1. Адміністративне право України. Академічний курс : підручник у 2-х томах. Т. 1. Загальна частина. / Ред. кол.: В.Б. Авер'янов (голова). Київ : Видавництво «Юридична думка», 2014. 584 с.
2. Адміністративне право України. / За заг. ред. Ю.П. Битяка. Харків : Право, 2016. 528 с.
3. Ващенко Ю.В. Адміністративно-правовий статус енергетичного регулятора в Україні: сучасний стан та перспективи реформування у контексті європейської інтеграції : монографія. Київ : Юрінком Інтер, 2015. 288 с.
4. Відповідальність органів публічної влади: політичні та правові аспекти. / За ред. С.Д. Дубенка. Київ : НАДУ, 2017. 60 с.
5. 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.
6. 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. Київ : Юрінком Інтер, 2013. 872 с.
7. Коваль Л. Адміністративне право України. Київ : Основи, 1994. 154 с.
8. Мельник Р.С. До питання про правовий статус національних комісій регулювання природних монополій. *Адміністративне право і процес*. 2016. № 2(2). С. 8–14.
9. Мельник Р.С. Система адміністративного права : дис. на здоб. наук. ступ. д-ра юрид. наук : 12.00.07. Харків, 2015. 417 с.
10. 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.
11. Про центральні органи виконавчої влади : Закон України, редакція від 29.12.2019 р. № 3166-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3166-17> (дата звернення: 21.01.2020).
12. Стеценко С.Г. Адміністративне право України : навчальний посібник. Вид. 2-ге, переробл. та доповн. Київ : Атіка, 2016. 640 с.



13. Чикурлій С.О. Конституційно-правовий статус органів виконавчої влади України : автореф. дис. на здоб. наук. ступ. канд. юрид. наук : 12.00.02. Київ, 2011. 22 с.
14. Школик А.М. Порівняльне адміністративне право : навчальний посібник для юридичних факультетів та факультетів міжнародних відносин. Львів : ЗУКЦ, 2017. 308 с.

**Paida Yu.Yu. THE ESSENCE AND SPECIFIC FEATURES OF INTERACTION OF PUBLIC ADMINISTRATIVE BODIES WITH DIFFERENT AREAS OF LAW**

*The relation of public administrative bodies with other, related branches of public law plays a significant role in clarifying its social nature and purpose, distinctive features of content, as well as determining its place in the legal system. The article explores the concept of public administration bodies both narrowly and broadly. The author states that the concept of “public administration” should be defined as a system of state executive bodies and executive bodies of local self-government, enterprises, institutions, organizations and other entities endowed with administrative functions to ensure both the interests of the state and the interests of society as a whole, as well as the totality of these administrative and management actions and measures established by law.*

*The author noted that the public administration bodies, maintaining the identity expressed in its subject matter and method, closely interact with all existing branches of law, and the implementation of administrative law in the sphere of other bodies of law is observed. Such a phenomenon is underlain by the actual presence of managerial relations in the particular field of law. Not only do public administrative bodies protect public relations, but they can also act as their regulator. The most independent are such legal branches as administrative, criminal, international, constitutional law. The author analyzes the legal status of public administration bodies, clarifies the nature, specificity and forms of their interaction with other branches of law. Particular attention is paid to the forms of correlation between public administration and constitutional law.*

*The placement of public administration bodies between the special administrative law and the constitutional law in the system of national law, its aim to establish a productive symbiosis between these branches of law, justify its perception as an independent legal entity.*

*A comprehensive study of the above issues suggests that the Ukrainian legal field has significant gaps and needs to be thoroughly improved in the legal delineation and consolidation of responsibilities of bodies and officials, especially local public authorities.*

**Key words:** *public administrative bodies, executive bodies, local self-government bodies, constitutional law, administrative law.*