

Адміністрація Президента України  
Верховна Рада України  
Кабінет Міністрів України  
Національна академія наук України  
Академія правових наук України  
Національна юридична академія України  
ім. Ярослава Мудрого

**Матеріали наукової конференції**

**Конституція України –  
основа модернізації  
держави та суспільства**

**21–22 червня 2001 р., Харків**

Харків  
«Право»  
2001

правових актів у відповідність до Конституції і законів України, а й містять ґрунтовні постулати, що мають значення для остаточного визначення основних засад правового статусу Автономної Республіки Крим. Проте Конституційний Суд у деяких «кримських» рішеннях не уникає, на наш погляд, певних суб'єктивних підходів та фактично «освячує» невинправдану регламентацію деяких суто внутрішніх повноважень кримського парламенту (рішення у справі про правові акти Автономної Республіки Крим від 27.02.2001 р.).

Нарешті, Верховна Рада України має свої проблеми. Як і передрікали фахівці, затвердження Конституції Автономної Республіки Крим практично зводить нанівець застосування Закону про Верховну Раду Автономної Республіки Крим. Досі не прийнято Закон про Раду міністрів Автономної Республіки Крим, як це передбачено Конституцією. Однак він усе одно дублюватиме відповідні розділи кримської Конституції, яка теж народилася в результаті компромісу і містить чимало спірних моментів. Виникає також потреба ревізії тих законів України, які тією чи іншою мірою торкаються компетенції Автономної Республіки Крим, не кажучи вже про те, що деякі спільні проблеми виникають у процесі прийняття нових законів. Наприклад, 17 травня 2001 р. Верховна Рада змушена була повернутися до розгляду вже прийнятого 22 березня 2001 р. Бюджетного кодексу на тій підставі, що начебто не було враховано поправку депутата В. Мироненка, яка значно розширяла бюджетні повноваження Автономної Республіки Крим.

Отже, можна констатувати, що попри всі позитивні результати реалізації «кримських» статей Конституції України проблеми залишаються. І вони потребують єдиного стратегічного підходу з боку всіх гілок державної влади.

*Ю. П. Битяк*, член-кореспондент  
Академії правових наук України

## **Проблемні питання розвитку науки адміністративного права України**

Наука адміністративного права, як і науки інших галузей права, покликана аналізувати певну групу суспільних відносин та систему норм, що її регулюють. Адміністративно-правова наука вивчає проблеми організації і діяльності апарату державного управління, суспільні відносини у сфері виконавчої і розпорядчої діяльності, особливості адміністративно-правових норм, узагальнює закономірності правового регулювання форм і методів державного управління та ін. Наукові розробки пов'язані насамперед з вирішенням теоретико-методологічних проблем адміністративного права, спрямованих на визначення та реалізацію головних напрямків адміністративної реформи в Україні та реформи адміністративного права.

Не є новим те, що розвиток адміністративного права, як і його науки, здійснюється на загальному фоні розвитку правової науки, держави і суспільства. З цього приводу на даний час значна кількість наукових досліджень

у галузі адміністративного права має чітку спрямованість на вирішення проблем правового регулювання відносин людини, громадянина і держави та її органів, реалізації положень Конституції України по забезпеченню прав, свобод людини та їх гарантій як визначальних щодо змісту діяльності держави, її відповідальності за свою діяльність. Наукові пошуки шляхів, за допомогою яких може надаватися перевага інтересам, правам і свободам громадян перед інтересами, правами і свободами інших учасників правових відносин, безперечно заслуговують на увагу і підтримку. Водночас слід підкреслити, що, визначаючи чільне місце людини, громадянина у сфері управлінської діяльності, необхідно пам'ятати, що іншою стороною таких відносин є державні органи (органи виконавчої влади), органи місцевого самоврядування (посадові особи), без участі яких не можуть виникати адміністративно-правові відносини. Тому, на наш погляд, обґрунтованою є позиція, що у сфері державного управління (адміністративної діяльності) пріоритетними є інтереси конкретної людини і громадянина, а потім — держави, її органів. Проте відомі політико-соціальні події свідчать, що в деяких випадках на перше місце ставлять інтереси держави, а її органи (їх посадові особи) саме і виконують функції та завдання держави. Практика показує, що інтереси конкретної особи не завжди збігаються з інтересами суспільства, держави чи окремих груп людей, їх об'єднань. Тому важливим з цього приводу є доцільне обмеження державних повноважень, повноважень державних органів, органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб щодо втручання в права і свободи громадян, а не проголошення їх як беззаперечних.

Серед проблем розвитку науки адміністративного права виділяють таку, що стосується визначення адміністративного права як публічного чи приватного. Більшість учених-адміністративістів вважає адміністративне право публічною галуззю права, норми якого регулюють суспільні відносини у сфері державного управління. Те, що адміністративно-правовими нормами регулюються і відносини, в які вступають громадяни, не дає підстав для віднесення адміністративного права до галузей приватного права, адже такі правові відносини регулюються практично всіма галузями права. Проте це не дає приводу для віднесення конституційного чи кримінального права до галузей публічного права. Не можна прийняти і позицію тих науковців, які адміністративне право вважають за приватно-публічне право. Будь-яку з існуючих галузей права можна віднести до приватно-публічних. Інша справа, що в нижніх умовах розвитку галузей права та законодавства, яке їх складає, немає чіткого поділу системи права на галузі приватного та публічного права.

Визначення і становлення предмета адміністративного права — одна з важливих проблем. Майже протягом століття під адміністративним правом розуміють галузь права (сукупність правових норм), що регулює суспільні відносини управлінського характеру, зокрема ті, які складаються у сфері державного управління. Проте, як слушно зазначає Є. Б. Кубко, уважний погляд на таке складне і динамічне явище, як предмет адміністративного права, дозволяє виділити кілька теоретико-правових проблем, генезис яких пов'язаний зі змінами державно-правових орієнтирів та ролі держави. Цілком справед-

ливо, що визначення предмета адміністративного права має пов'язуватися з умовами розвитку держави та суспільства, обсягом державно-владних повноважень, призначенням державних органів, аналізом понять «виконавча влада», «державне управління», «орган виконавчої влади», «орган державного управління» та ін. Безперечно, що це складне явище залежить від функцій, які реалізуються в сфері державного управління, форм та методів його здійснення.

З категорією «предмет адміністративного права» тісно пов'язана така, як «метод адміністративно-правового регулювання». Традиційне визначення методу адміністративно-правового регулювання як «влади-підпорядкування» чи «нерівності сторін» в умовах становлення та розвитку ринкових відносин не може задовольнити, оскільки вони приводять до виникнення не лише вертикальних відносин, а і горизонтальних, що розвиваються під відповідним державно-владним впливом. Про застосування методу «рівності сторін» в управлінській сфері свідчать нині не тільки відносини, які виникають між міністерствами, іншими центральними органами виконавчої влади, а й такі, що мають місце між органами місцевого самоврядування та місцевими державними адміністраціями, при ресстрації суб'єктів підприємництва та ін. У зв'язку з цим спостерігається зворотний зв'язок між методом та предметом адміністративного права. Зміни у механізмі адміністративно-правового регулювання, розвиток чинного законодавства у сфері державного управління показують, що функціональна структура сучасного державного управління майже не змінюється або змінюється незначно, тим часом як особливості розвитку ринкових відносин, соціальна та економічна політика держави реально впливають на функції управління, співвідношення між ними, а отже, і на предмет адміністративного права. Його межі певною мірою розширюються. Це стосується проблем забезпечення реалізації прав громадян, розвитку інститутів адміністративної юстиції, державної служби, адміністративно-процесуального права тощо.

З цього приводу постають також питання систематизації адміністративного права, у тому числі і його кодифікації. Розширення предмета галузі ще більшою мірою ускладнює ці процеси, а тому необхідно вести пошуки шляхів чіткого виділення норм, що регулюють адміністративно-правові відносини, та об'єднання їх у певні інститути адміністративного права, його підгалузі.

До проблемних відносять також інші питання розвитку науки адміністративного права, що стосуються: системи суб'єктів адміністративного права та їх компетенції; юридичної відповідальності та її видів; адміністративної відповідальності юридичних осіб; адміністративних стягнень та їх видів; контрольних та наглядових повноважень; системи органів, що їх здійснюють; адміністративно-процесуального права; регіонального управління; адміністративної юстиції та ін.

Наукові розробки із зазначених та деяких інших проблем набувають особливо важливого значення в сучасних умовах розвитку України — умовах здійснення правової, адміністративної та судової реформ, утвердження держави як демократичної, соціальної, правової, що гарантує права і свободи людини і громадянина.