



4. Блажівський Є. Координаційна діяльність органів прокуратури України у сфері протидії злочинності та корупції / Є. Блажівський // Вісник Національної академії прокуратури України. – 2013. – № 2. – С. 5–9.

5. Гвоздецький В. Правоохоронні органи як суб'єкти, які здійснюють заходи щодо запобігання і протидії корупції: проблеми реформування / В. Гвоздецький, Є. Невмержицький // Зовнішня торгівля: економіка, фінанси, право. – 2012. – № 1. – С. 11–25.

6. Драган О. Адміністративно-юрисдикційна діяльність у сфері виявлення та запобігання корупційним правопорушенням / О. Драган // Вісник прокуратури. – 2013. – № 9. – С. 101–107.

7. Корж В. Корупційні виборчі технології в Україні: поняття, види, проблеми протидії / В. Корж // Право України. – 2013. – № 5. – С. 224–229.

8. Лавренюк Ю. Пріоритетні напрями антикорупційної політики України / Ю. Лавренюк // Державне управління. – 2014. – № 1 (1). – С. 35–37.

9. Науково-практичний коментар Закону України «Про запобігання корупції» [текст] / За заг. ред. Чернея В. – Київ: «Центр учбової літератури», 2017. – 416 с.

10. Про засади державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія) на 2014–2017 рр: Закон України від 14.10.2014 р. № 1699-VII // Офіційний вісник України. – 2014. – № 87. – Ст. 2473.

11. Про Стратегію сталого розвитку «Україна–2020»: Указ Президента України від 12.01.2015 р. № 5/2015 // Офіційний вісник України. – 2015. – № 4. – Ст. 67.

12. Прохоренко О. Протидія корупції в Україні у середовищі державних службовців / О. Прохоренко, О. Гринчак // Інвестиції: практика та досвід. – 2012. – № 1. – С. 99–101.

13. Процьків О. Дослідження явища "корупція": сучасний стан, державно-правовий механізм протидії, міжнародний досвід / О. Процьків // Державний інформаційний бюлетень про приватизацію. – 2013. – № 8. – С. 10–12; № 9. – С. 9–11; № 10. – С. 15–17.

14. Ударцов Ю. Протидія корупції та організованої злочинності в умовах змін законодавства / Ю. Ударцов // Вісник прокуратури. – 2013. – № 7. – С. 18–24.

## СУЩНОСТЬ И СОДЕРЖАНИЕ БАЗОВЫХ КАТЕГОРИЙ АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРАВА: ОТДЕЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ ОПРЕДЕЛЕНИЯ

Алина ДЕНИСОВА,

кандидат юридических наук, доцент

кафедры административного права и административного процесса  
Одесского государственного университета внутренних дел

### Summary

The article is devoted to substantiation of the scientific approach to definition of essence, content and correlation of the categories "executive power", "administration", "administrative activities" that are basic in administrative law. With this aim there analyses the scientific approaches to the definition of mentioned categories, as well as law main sources norms such as the Constitution of Ukraine, as well as the conclusions of the Constitutional Court of Ukraine as a subject of official interpretation of its norms. It is proved expediency of allocation of material and procedural aspects for the characteristics of these categories. There determined general and specific when setting their essence and content. Considerable attention is paid to the establishment of their relations.

**Key words:** executive power, management, governance, administrative activities.

### Аннотация

Статья посвящена обоснованию научного подхода к определению сущности, содержания и соотношения категорий «исполнительная власть», «управление», «административная деятельность», которые являются базовыми в административном праве. С этой целью анализируются научные подходы к определению указанных категорий, а также нормы основных источников права, таких, как Конституция Украины, а также выводов Конституционного Суда Украины как субъекта официального толкования ее норм. Доказана целесообразность выделения материального и процедурного аспектов для характеристики указанных категорий. Определены общие и особенные черты при установлении их сущности и содержания. Значительное внимание уделено установлению их соотношения.

**Ключевые слова:** исполнительная власть, управление, государственное управление, административная деятельность.

**Постановка проблемы.** Вопрос формирования научного подхода к определению сущности и содержания таких базовых категорий административного права, как «исполнительная власть», «управление», «административная деятельность», не является сугубо теоретическим, учитывая наличие в действующем законодательстве терминов, которые не являются устоявшимися и содержатся проработанными исследователями в области административного права. Вследствие возникают проблемы в правоприменении и попытки путем принятия многочисленных разъяснений субъектами правоприменения растолковать сущность определенного понятия с целью обеспечения единства правоприменительной деятельности. При таких обстоятельствах возникает настоятельная необходимость активизации научной дискуссии в направлении формирования устоявшегося понятийно-категориально-го аппарата.

**Актуальность темы.** В научных исследованиях в области государственного управления, административного права проблема определения сущности выделенных терминов была подвергнута научному анализу. Следует указать на основательные научные работы В.Б. Аверьянова, О.Ф. Андрийко, Д.Н. Бахраха, И.Л. Бачило, Ю.П. Битяка, В.Н. Гарашука, И.П. Голосниченко, В.К. Колпакова, В.Я. Малиновского, Ю.И. Рымаренко и др. Несмотря на наличие значительного количества научных работ, актуальность проблемы формирования единого подхода к определению сущности и содержания исполнительной власти, управления, административной деятельности не теряется и, наоборот, приобретает особый характер в условиях стремительных общественных трансформаций.

**Цель статьи** – обосновать научный подход к определению сущности, содержания и соотношения категорий



«исполнительная власть», «управление», «административная деятельность», которые являются базовыми в административном праве.

**Изложение основного материала исследования.** Конституционно-правовое содержание исполнительной власти вытекает из предписаний ст. 6 Конституции Украины, которой предусмотрено разделение государственной власти на законодательную, исполнительную и судебную [1]. Цель разделения заключается в обеспечении прав и свобод человека и гражданина (Заключение Конституционного Суда Украины № 1-в/2003 от 30.10.2003 г.), политической стабильности. Разделение государственной власти является основой децентрации власти, что исключает опасное для общественной свободы чрезмерное сосредоточение власти в отдельных государственных органах, обеспечивает «недопущение присвоения полноты государственной власти одной из ветвей власти» (решение Конституционного Суда Украины № 6-рп/99) [2, с. 38–39]. Разделение государственной власти выступает принципом, основой функционирования механизма государства и реализуется в деятельности соответствующих органов законодательной власти, исполнительной власти и судебной власти, каждый из которых выполняет отдельные задачи и функции, но в рамках единой цели государственной власти, что предполагает взаимодействие между ними. Такой тезис основывается на правовой позиции Конституционного Суда Украины в Решении № 17-рп/2004 от 18.11.2004 г. (п. 4 мотивировочной части), где указано, что разделение государственной власти не исключает взаимодействия между органами государственной власти, в том числе предоставления необходимой информации, участия в подготовке или рассмотрении определенного вопроса и тому подобное. Такое взаимодействие должно осуществляться с учетом требований ст. 6 и ст. 19 Конституции Украины, согласно которым органы государственной власти обязаны действовать на основании, в пределах полномочий и таким образом, который предусмотрен Конституцией и законами Украины [3].

Указанное означает единство государственной власти по содержанию, а конституционный принцип разделения

властей является теоретической константой, которая позволяет построить государственный механизм и организовывать его функционирование, что означает в организационном плане реализацию определенной государственной власти при помощи определенных видов государственных органов. Между ними распределены полномочия таким образом, что они являются самостоятельными в реализации своей компетенции в установленных Конституцией пределах и взаимодействуют между собой с помощью определенных рычагов взаимного «сдерживания» и «противовесов» [4, с. 17–18].

Ученые отмечают, что делится не сама власть, а функционально-структурный механизм ее осуществления. В одном случае разделение властей означает выделение основных функциональных видов государства – законоотворчество, правоприменение и правосудие, а в другом – организационное устройство государства как совокупность различных видов государственных органов (законодательных, исполнительных и судебных) с присущей им компетенцией – совокупностью государственно-властных полномочий. Особенность исполнительной власти среди ветвей государственной власти проявляется в ее направленности на реализацию законов и других нормативных актов государства, а также в практическом применении всех рычагов государственного регулирования и управлении важными процессами общественного развития. Решающая направленность исполнительной власти состоит в утверждении и обеспечении прав и свобод человека и признается Конституцией Украины (ст. 3) «наивысшей социальной ценностью» [4, с. 17].

Конституционно-правовая сущность разделения государственной власти определяет необходимость выделения таких признаков исполнительной власти:

- неотъемлемость в разделении государственной власти;
- является одним из функциональных видов деятельности государства – правоприменением;
- является составной функционально-структурного механизма осуществления государственной власти;
- является составной частью организационного устройства государства

в форме системы органов исполнительной власти;

– организационно представлена субъектами-носителями исполнительной власти.

В перечисленных признаках исполнительной власти воссоздано их конституционно-правовое содержание и организационная форма. Указанное означает, что принцип разделения властей, как основа функционирования механизма государства, организационно представлен системой органов исполнительной власти. Вместе с тем, исполнительная сущность властных полномочий определяет содержание исполнительной власти, обуславливает распространение исполнительной власти и за пределы системы указанных органов.

В этой связи ученые указывают на необходимость разграничения государственного управления и исполнительной власти, отмечая, что часть функций государственного управления реализуется за пределами исполнительной власти, но в то же время часть функций исполнительной власти реализуется за пределами государственного управления [4, с. 19]. Это означает, что государственное управление может осуществляться не только в рамках системы органов исполнительной власти, но и при организации деятельности предприятий, учреждений, организаций государственной формы собственности. Исполнительная же власть реализуется и в случае делегирования полномочий соответствующего содержания органам местного самоуправления. Таким образом, государственное управление и исполнительная власть рассматриваются как правовые явления, а соответствующие категории обозначают особенности их проявлений при организации функционирования механизма государства. Указанные правовые явления воспроизводятся в компетенции субъектов-носителей государственного управления и исполнительной власти. Конституционно-правовое содержание исполнительной власти обуславливает ее более широкое правовое значение по содержанию и сущности, по сравнению с государственным управлением.

В контексте предмета исследования следует выделять еще одну проблему – сущности и содержания административной деятельности, учитывая ее ка-



сательный характер с проблемой государственного управления.

Ученые отмечают наличие значительного круга научных исследований, посвященных проблеме сущности административной деятельности [5]. В частности, по мнению Л.В. Коваля, административная деятельность – издание нормативных и индивидуальных актов [6, с. 116]. И.П. Голосниченко, Я.Ю. Кондратьев административную деятельность определяют как деятельность органов государственной исполнительной власти, которая направлена на обеспечение охраны прав граждан, общественной безопасности, выявление, пресечение и предупреждение правонарушений [7, с. 7]. А.П. Корнев [8, с. 138] указывает на административную деятельность с позиций реализации функций по практическому обеспечению личной безопасности граждан, охране общественного порядка и общественной безопасности. Иного мнения придерживается Ю.А. Тихомиров, который указывает на административную деятельность как на государственное управление в узком смысле, то есть деятельность органов исполнительной власти, исполнительно-распорядительных органов государства по осуществлению исполнительной власти на различных ее уровнях [9, с. 157].

Итак, сущность административной деятельности раскрыта в исследованиях ученых, которые разрабатывали, в основном, проблемы правовой охраны и деятельности правоохранительных органов. Термином «административная деятельность» была обозначена императивная, государственно-властная, исполнительно-распорядительная деятельность правоохранительных органов, которая касалась как управления, так и вопросов применения административно-юрисдикционных полномочий. Следует отдельно отметить подход Л.В. Коваля, который можно назвать широким, учитывая наличие юридических последствий реализации государственно-властных полномочий в форме принятия правовых актов нормативного и индивидуального характера. Опираясь на этот подход и наработки ученых-исследователей по поводу сущности указанной категории, можно сформировать следующий подход, который не предполагает принципиальных оговорок.

Так, административную деятельность целесообразно определить как урегулированную нормами административного права специфическую, исполнительно-распорядительную, подзаконную, государственно-властную целенаправленную деятельность уполномоченных органов исполнительной власти (должностных лиц). Среди черт (признаков) административной деятельности целесообразно выделить:

– исполнительно-распорядительный характер, проявляющийся в правоисполнительной деятельности уполномоченных субъектов, особенности которой заключаются в установлении правообязанности действовать строго в рамках и на основании норм действующего законодательства с целью выполнения властным субъектом задач и функций, соответствующих его правовому статусу;

– подзаконный характер административной деятельности, что означает ее направленность на выполнение предписаний законов;

– государственно-властный характер, что означает осуществление административной деятельности от имени государства и с целью выполнения функций государства. При этом уполномоченные субъекты действуют от имени государства и их деятельность не является индивидуализированной;

– подотчетность и подконтрольность как характерные черты (признаки) административной деятельности, специфика которой определяется, прежде всего, императивным характером деятельности органов исполнительной власти.

Раскрывая содержание подотчетности, А.М. Синкова характеризовала ее как правовую категорию, рассматриваемую в действующем законодательстве, прежде всего, с позиций формы управленческой связи, которая является необходимым условием для обеспечения социально-политической стабильности и выработки оптимальных решений. Подотчетность исследователем определяется как инструмент для создания информационных потоков и определения коммуникативных взаимодействий между органами исполнительной власти, а также между системой органов исполнительной власти и внешней средой [10, с. 11].

Учитывая научный подход В.М. Синковой относительно сущности подотчетности, можно выделить управленческую

сущность административной деятельности. Такой подход не позволяет отождествить управление и административную деятельность. Будучи правовыми явлениями разного порядка, управление и административная деятельность соотносятся как «общее» и «особенное». При этом управление рассматривается с позиций общего правового явления, в отличие от административной деятельности, воспроизводит особый целенаправленный характер управления. Целесообразно отметить процедурный аспект соотношения управления и административной деятельности: административную деятельность следует указывать как составляющую управленческой деятельности, учитывая разницу в субъектах осуществления. Если административную деятельность (по существующим теоретическим наработкам) связывают с органами исполнительной власти, то управленческая деятельность осуществляется более широким кругом субъектов.

В случае отстаивания широкого подхода к определению сущности и содержания управленческой и административной деятельности, целесообразно отметить их тождественный характер, особенно учитывая обозначение термином «административный» целенаправленно-воздействия на определенный объект.

Таким образом, характеристика содержания управления и административной деятельности может быть осуществлена в аспектах материального и процедурного – как видов определенной деятельности (совокупности последовательно осуществляемых целенаправленных процедур) уполномоченных субъектов. «Широкий» и «узкий» подходы выступают логическим продолжением процедурного аспекта характеристики сущности и содержания управленческой и административной деятельности.

Применение процедурного аспекта к характеристике административной деятельности позволяет выделить организационный и юрисдикционный виды административной деятельности. Организационный вид касается формирования государственного аппарата, принятия управленческих решений, осуществления материально-технических операций,





выполнения функций делопроизводства, кадрового, информационного обеспечения и т.п. Административная юрисдикционная деятельность касается применения мер административного принуждения, привлечения к административной и дисциплинарной ответственности, административного обжалования.

По направлениям влияния административную деятельность делят на внутреннеорганизационную (внутреннюю) и внешнеорганизационную (внешнюю). Внутреннеорганизационная касается упорядочения отношений в рамках структуры системы органов исполнительной власти: кадровое, информационное, ресурсное и другие виды обеспечения. Внешнеорганизационная административная деятельность – это основная деятельность органов исполнительной власти, направленная на выполнение задач и функций, возложенных на них действующим законодательством. Частью внешнеорганизационной деятельности органов исполнительной власти выступает административно-надзорная деятельность.

Следует отметить последние разработки, посвященные проблеме распространения диспозитивного метода в административном праве. Так, по мнению Е.П. Рябченко, в экономической сфере должны быть развиты средства и меры, присущие диспозитивному методу публично-правового регулирования отношений, что означает установление правовой возможности альтернативного выбора участниками этих отношений вариантов поведения в рамках закона. Такая правовая возможность реализуется, в частности, в разрешениях, административных договорах, административных услугах, которые обеспечивают социальную свободу и активность человека, реализацию принципа «разрешено то, что не запрещено законом» [11, с. 3].

Учет этого подхода позволяет расширить положения о сущности административной деятельности, вводя в нее принципы диспозитивности. Указанное определяет необходимость установления такой черты административной деятельности, как правовая возможность применения диспозитивного метода с целью упорядочения публично-правовых отношений.

**Выводы.** Таким образом, целесообразно выделить следующие черты (признаки) административной деятель-

ности: исполнительно-распорядительный характер; подзаконный характер; государственно-властный характер; подотчетность и подконтрольность; наличие правовой возможности применения средств и мер воздействия, присущих диспозитивному методу. Следует отметить отсутствие противоречий при установлении чертами административной деятельности государственно-властного характера и наличия правовой возможности применения принципов диспозитивности, учитывая, что последняя черта формирует современное восприятие государственно-властной деятельности как таковой, в пределах которой могут предоставляться административные услуги, заключаться административные договоры.

Общими в категории «исполнительная власть», «государственное управление», «административная деятельность» являются их исполнительная сущность и государственно-властный характер. Даже при условии наличия правовой возможности применения средств и мероприятий, присущих диспозитивному методу правового воздействия, уполномоченный по их применению субъект действует с целью выполнения государственных задач и функций и не является индивидуализированным. Доктрина государственного управления требует существенного обновления с учетом тенденций к модернизации форм и методов административно-правового воздействия, характерных для диспозитивного метода публично-правового регулирования: административный договор, административная услуга, необходимость развития которых объективно обусловлена социальной сущностью общественных трансформаций. Учитывая их, можно предусмотреть конвергенцию доктрины государственного управления в публичное управление. Современный подход к определению сущности категории «государственное управление» позволяет отметить ее более узкое значение, по сравнению с категориями «исполнительная власть» и «административная деятельность».

#### Список использованной литературы:

1. Конституція України від 28.06.1996 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.

2. Конституція України. Науково-практичний коментар / редкол.: В.Я. Тацій (голова редкол.), О.В. Петришин (відп. секр.), Ю.Г. Барабаш та ін.; Нац. акад. прав. наук України. – 2-ге вид., переробл. і допов. – Х.: Право, 2012. – 1128 с.

3. В деле по конституционному представлению 58 народных депутатов Украины относительно соответствия Конституции Украины (конституционности) Постановления Верховной Рады Украины "О Временной специальной комиссии Верховной Рады Украины по вопросам мониторинга реализации законодательства о выборах Президента Украины" (дело о Временную специальную комиссию Верховной Рады Украины) : Решение Конституционного Суда Украины № 17-рп/2004 от 18.11.2004 г. // Официальный вестник Украины. – 2004. – № 48. – Ст. 3159.

4. Виконавча влада і адміністративне право / За заг. ред. В.Б. Авер'янова. – К.: Видавничий Дім «Ін Юре», 2002. – 668 с.

5. Адміністративна діяльність ОВС. Загальна частина: [Підручник] / За заг. ред. О.П. Рябченко. – Х.: ХНУВС, 2009. – 256 с.

6. Коваль Л.В. Адміністративне право України : курс лекцій / Л.В. Коваль. – К.: Основи, 1998. – 154.

7. Голосніченко І.П. Адміністративне право України: основні поняття : [навч. посіб.] / [І.П. Голосніченко, М.Ф. Стахурський, Н.І. Золотарьова] ; за ред. доктор-а юрид. наук, проф. І.П. Голосніченка. – К.: ГАН, 2005. – 232 с.

8. Административная деятельность органов внутренних дел. Часть общая : [учебник] / [под ред. А. П. Коренева]. – М.: Моск. юрид. ин-т МВД России, изд-во «Щит-М», 2003. – 481 с.

9. Тихомиров Ю.А. Административное право и процесс: полный курс / Ю.А. Тихомиров. – М.: Издательство г-на Тихомирова М.Ю., 2005. – 1150 с.

10. Синкова О.М. Підзвітність в системі органів виконавчої влади: організаційно-правові проблеми: дис. ... докт. юрид. наук : «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / О.М. Синкова ; Інститут держави і права ім. В.М. Корецького НАН України. – К., 2011. – 400 с.

11. Рябченко О.П. Концептуальні проблеми застосування диспозитивного методу публічно-правового регулювання відносин у сфері економіки / О.П. Рябченко: наукова доповідь. – К.: Логос, 2013. – 40 с.