

УДК 342.95

А. В. Денисова

СУТНІСТЬ АДМІНІСТРАТИВНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ ЩОДО ЗДІЙСНЕННЯ НАГЛЯДУ ОРГАНАМИ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ ТА ЇЇ МІСЦЕ У ВИКОНАВЧІЙ ВЛАДІ

Постановка проблеми. Сучасні суспільні трансформації визначають пріоритетними права та свободи людини і громадянина, що має бути відтворено у концептуальних положеннях теорії адміністративного права і процесу, втілено в діяльності насамперед органів державної виконавчої влади. За таких обставин виникає нагальна потреба уніфікації процедур адміністративного нагляду та формування теоретичної моделі універсальної адміністративної процедури, сутність якої визначена змістом адміністративної діяльності органів державної виконавчої влади.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Сутність і зміст адміністративної діяльності було досить широко висвітлено в наукових роботах таких учених у галузях державного управління, адміністративного права, як: Д.М. Бахрах, І.Л. Бачило, І.П. Голосніченко, В.Я. Малиновський, В.І. Олефір, Ю.І. Римаренко, О.П. Рябченко, Х.П. Ярмак та ін.

Науковці відзначають наявність значного кола досліджень, присвячених проблемі сутності адміністративної діяльності [1]. Зокрема, на думку Л.В. Ковалю, адміністративна діяльність – це видання нормативних та індивідуальних актів [2, с. 116]. І.П. Голосніченко і Я.Ю. Кондратьєв адміністративну діяльність визначають як діяльність органів державної виконавчої влади, яка спрямована на забезпечення охорони прав громадян, громадської безпеки, виявлення, припинення та попередження правопорушень [3, с. 7.]. Іншої думки дотримується Ю.О. Тихомиров, який зазначає про адміністративну діяльність як про державне управління у вузькому значенні, тобто діяльність органів виконавчої влади, виконавчо-розпорядчих органів держави щодо здійснення виконавчої влади на різних її рівнях [4, с. 157].

Отже, сутність адміністративної діяльності розкрита у дослідженнях учених, які опрацьовували переважно проблеми правової охорони і діяльності правоохоронних органів. Терміном «адміністративна діяльність» було позначено імперативну, державно-владну, виконавчо-розпорядчу діяльність правоохоронних органів, що стосувалась як управління, так і питань застосування адміністративно-юрисдикційних повноважень. Разом із тим варто виділити окремо підхід Л.В. Ковалю, який можемо назвати широким, враховуючи наявність юридичних наслідків реалізації державно-владних повноважень у формі прийняття правових актів нормативного та індивідуального характеру.

Відтак сучасні тенденції запровадження концепції людиноцентризму в діяльність органів державної влади взагалі і виконавчої влади зокрема визначає необхідність подальшого наукового пошуку сутності адміністративної діяльності щодо здійснення адміністративного нагляду та визначення її місця у виконавчій владі.

Мета статті полягає в обґрунтуванні ознак та поняття адміністративної діяльності щодо здійснення нагляду органами виконавчої влади України.

Виклад основного матеріалу дослідження. Конституційно-правовий зміст виконавчої влади випливає із приписів ст. 6 Конституції України, якою передбачено поділ державної влади на законодавчу, виконавчу і судову [5]. Мета поділу полягає у забезпеченні прав і свобод людини і громадянина (Висновок Конституційного Суду України від 30 жовтня 2003 р. № 1-в/2003), політичної стабільності. Поділ державної влади є основою деконцентрації влади, що виключає небезпечне для громадської свободи надмірне зосередження влади в окремих державних органах, забезпечує «недопущення привласнення повноти державної влади однією з гілок влади» (Рішення Конституційного Суду України № 6-рп/99) [6, с. 38–39]. Поділ державної влади є принципом, основою функціонування механізму держави та реалізується у діяльності відповідних органів: законодавчої влади, виконавчої влади та судової влади, кожен із яких виконує окремі завдання і функції, проте в межах єдиної мети державної влади, що передбачає взаємодію між ними. Така теза ґрунтується на правовій позиції Конституційного Суду України у Рішенні від 18 листопада 2004 р. № 17-рп/2004 (п. 4 мотив. част.), де зазначено, що поділ державної влади не виключає взаємодії між органами державної влади, зокрема надання необхідної інформації, участь у підготовці або розгляді певного питання тощо. Така взаємодія має здійснюватися з урахуванням вимог ст. ст. 6, 19 Конституції України, відповідно до яких органи державної влади зобов'язані діяти на підставі, у межах повноважень та таким чином, що передбачені Конституцією та законами України [7].

Указане означає єдність за змістом державної влади, а конституційний принцип поділу влади є теоретичною константою, яка дозволяє побудувати державний механізм та організувати його функціонування, що означає в організаційному плані реалізацію державної влади через певні види державних органів. Між ними повноваження розподілені таким чином, що вони є самостійними у реалізації своєї компетенції у встановлених Конституцією межах і взаємодіють між собою за допомогою певних важелів взаємного «стримування» і «противаг» [8, с. 17–18].

Учені зазначають, що поділяється не сама влада, а функціонально-структурний механізм її здійснення. В одному разі поділ влади означає виділення основних функціональних видів діяльності держави: законотворення, правозастосування і правосуддя, а в іншому – організаційний устрій держави як сукупність різних видів державних органів – законодавчих, виконавчих і судових (це тільки основні види) – із притаманною їм компетенцією – сукупністю державно-владних повноважень [8, с. 17].

Особливість виконавчої влади серед гілок державної влади проявляється у її спрямованості на реалізацію законів та інших нормативних актів держави, а також у практичному застосуванні всіх важелів державного регулювання й управління важливими процесами суспільного розвитку. Вирішальна спрямованість виконавчої влади полягає в утвердженні і забезпеченні прав і свобод людини та визнається Конституцією України (ст. 3) «найвищою соціальною цінністю» [8, с. 17].

Конституційно-правова сутність поділу державної влади визначає необхідність виділення таких ознак виконавчої влади, як:

- невід'ємність у поділі державної влади;
- є одним із функціональних видів діяльності держави – правозастосуванням;
- є складником функціонально-структурного механізму здійснення державної влади;

– є складником організаційного устрою держави у формі системи органів виконавчої влади;

– організаційно представлена суб'єктами – носіями виконавчої влади.

У перелічених ознаках виконавчої влади відтворено її конституційно-правовий зміст і організаційну форму. Указане означає, що принцип розподілу влади як основа функціонування механізму держави організаційно представлений системою органів виконавчої влади. Разом із тим виконавча сутність владних повноважень, що визначає зміст виконавчої влади, зумовлює поширення виконавчої влади і поза межі системи зазначених органів.

У цьому зв'язку вчені вказують на необхідність розмежування державного управління і виконавчої влади, зазначаючи, що частина функцій державного управління реалізується за межами виконавчої влади, але водночас частина функцій виконавчої влади реалізується за межами державного управління [8, с. 19]. Указане означає, що державне управління може здійснюватись не тільки в межах системи органів виконавчої влади, але й під час організації діяльності підприємств, установ, організацій державної форми власності. Виконавча ж влада реалізується й у разі делегування повноважень відповідного змісту органам місцевого самоврядування. Таким чином, державне управління і виконавча влада розглядаються як правові явища, а відповідні категорії позначають особливості їх проявів в організації функціонування механізму держави. Указані правові явища відтворюються у компетенції суб'єктів – носіїв державного управління і виконавчої влади. Конституційно-правовий зміст виконавчої влади зумовлює її правове значення, ширше за змістом і сутністю порівняно з державним управлінням.

Доцільно зазначити про науковий підхід Н.І. Золотарьової, яка вказує на ширше значення поняття адміністративної діяльності органів влади порівняно з поняттям виконавчої влади. Дослідниця підкреслює різницю в суб'єктах адміністративної діяльності і виконавчої влади. Так, виконавчу владу здійснюють тільки органи цієї гілки влади та спеціальні інституції, яким делеговані повноваження на здійснення функцій органів виконавчої влади. Коло суб'єктів адміністративної діяльності, яку дослідниця називає управлінською і яка врегульована нормами адміністративного права, ширше, оскільки її здійснюють не тільки органи виконавчої влади, але й суди, прокуратура, Секретаріат Верховної Ради України, Адміністрація Президента України. Указані суб'єкти здійснюють організаційну діяльність, що пов'язана з виконанням функцій адміністративної діяльності [9].

Однак Н.І. Золотарьова визначає співвідношення адміністративної діяльності органів влади і виконавчої влади, використовуючи терміни, зміст яких потребує уточнення, конкретизації. Зокрема, указане стосується таких термінів, як «організація», «інституції», що призводить до окремих неточностей у визначенні суб'єктного складу адміністративної діяльності та виконавчої влади. Саме тому зазначений підхід дослідниці, хоч і викликає зацікавленість, не є беззаперечним.

Варто вказати ще на один підхід щодо визначення сутності і змісту адміністративної діяльності, який передбачає її спрямованість на реалізацію прав і свобод громадян у сфері управління. Серед ознак адміністративної діяльності виокремлено виконавчо-розпорядчий характер, суб'єктами є органи державної влади, врегульована нормами адміністративного права [10]. Розкриваючи сутність виконавчого характеру діяльності органів виконавчої влади, А.Ф. Мельник зазначав, що

вона полягає у практичному втіленні в життя законодавчих актів, оперативному та динамічному управлінні економічною і соціальною сферами, а також державно-політичною діяльністю (оборона, безпека, митна та податкова справа). На думку дослідника, розпорядчий характер державно-управлінської діяльності полягає у виданні органами виконавчої влади постанов, розпоряджень, наказів, інструкцій, правил та інших підзаконних актів, що дозволяє забезпечити виконання норм та принципів Конституції України, законів, інших нормативних актів та ефективно управляти галузями економіки і соціально-культурної сфери [11].

Наведені вище визначення і характеристика адміністративної діяльності презентована дослідниками в галузі державного управління, проте їх напрацювання доцільні й у разі використання у наукових розробленнях з адміністративного права. Теоретичною новелою наведеного підходу є врахування примату прав і свобод громадян у цій діяльності, що дозволяє визначити основним призначенням адміністративної діяльності органів виконавчої влади реалізацію конституційних прав громадян та захист їхніх прав і свобод.

Висновки. Отже, спираючись на підхід Л.В. Ковалю та напрацювання вчених-дослідників щодо сутності зазначеної категорії, можемо сформулювати підхід, який можливо назвати узагальненим, тобто таким, у якому враховано більшість відповідних положень стосовно сутності адміністративної діяльності щодо здійснення нагляду органами виконавчої влади.

Так, адміністративну діяльність щодо здійснення нагляду органами виконавчої влади доцільно визначити як врегульовану нормами адміністративного права специфічну, виконавчо-розпорядчу, підзаконну, державно-владну цілеспрямовану діяльність уповноважених органів виконавчої влади (посадових осіб) щодо забезпечення реалізації конституційних прав громадян та захисту їхніх прав і свобод.

Серед рис (ознак) адміністративної діяльності щодо здійснення нагляду органами виконавчої влади доцільно виділити:

– виконавчо-розпорядчий характер, який проявляється у правовиконавчій діяльності уповноважених суб'єктів, особливості якої полягають у встановленні правообов'язку діяти суворо в межах та на підставі норм чинного законодавства з метою виконання владним суб'єктом завдань і функцій, відповідних правовому статусу;

– підзаконний характер адміністративної діяльності, що означає її спрямованість на виконання приписів законів;

– державно-владний характер, що означає її здійснення від імені держави та на виконання функцій держави, спрямованих на забезпечення законності та правопорядку. При цьому уповноважені суб'єкти діють від імені держави, їх діяльність не є індивідуалізованою;

– підзвітність і підконтрольність як характерні риси (ознаки) адміністративної діяльності, специфіка якої визначається насамперед імперативним характером діяльності органів виконавчої влади.

Література

1. Адміністративна діяльність ОВС. Загальна частина : [підручник] / за заг. ред. О.П. Рябченко. – Х. : ХНУВС, 2009. – 256 с.
2. Коваль Л.В. Адміністративне право України : [курс лекцій] / Л.В. Коваль. – К. : Вентурі, 1998. – 208 с.
3. Голосніченко І.П. Адміністративний процес : [навчальний посібник] / [І.П. Голосніченко, М.Ф. Стахурський] ; за заг. ред. І.П. Голосніченка. – К. : ГАН, 2003. – 256 с.

4. Тихомиров Ю.А. Административное право и процесс: полный курс / Ю.А. Тихомиров. – М. : Издание г-на Тихомирова М.Ю., 2005. – 652 с.
5. Конституція України від 28 червня 1996 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141 (зі змінами).
6. Конституція України. Науково-практичний коментар / редкол. : В.Я. Тацій (голова редкол.), О.В. Петришин (відп. секр.), Ю.Г. Барабаш та ін. – 2-ге вид. перероб. і допов. – Х. : Право, 2012. – 1128 с.
7. У справі про Тимчасову спеціальну комісію Верховної Ради України : Рішення Конституційного Суду України від 18 листопада 2004 р. № 17-рп/2004 // Офіційний вісник України. – 2004. – № 48. – Ст. 3159.
8. Виконавча влада й адміністративне право / за заг. ред. В.Б. Авер'янова. – К. : Ін Юре, 2002. – 668 с.
9. Золотарьова Н.І. Співвідношення виконавчої влади та адміністративної діяльності / Н.І. Золотарьова // Вісник Національного технічного університету «КПІ». – 2011. – № 1 (9). – С. 45–54.
10. Грובה В.П. Адміністративний аспект державного управління / В.П. Грובה // Актуальные проблемы права: теория и практика : сборник научных трудов. – 2010. – № 18. – С. 298–304.
11. Державне управління : [навчальний посібник] / [А.Ф. Мельник, О.Ю. Оболенський, А.Ю. Васіна, Л.Ю. Гордієнко та ін.]; під ред. А.Ф. Мельник. – К. : Знання-Прес, 2003. – 343 с.

Анотація

Денисова А. В. Сутність адміністративної діяльності щодо здійснення нагляду органами виконавчої влади та її місце у виконавчій владі. – Стаття.

Стаття присвячена обґрунтуванню ознак та визначенню поняття адміністративної діяльності щодо здійснення нагляду органами виконавчої влади України. Спираючись на наявні теоретичні напрацювання, встановлено, що адміністративна діяльність щодо здійснення нагляду органами виконавчої влади є врегульованою нормами адміністративного права специфічною, виконавчо-розпорядчою, підзаконною, державно-владною цілеспрямованою діяльністю уповноважених органів виконавчої влади (їх посадових осіб) щодо забезпечення реалізації конституційних прав громадян та захисту їхніх прав і свобод.

Ключові слова: адміністративна діяльність, адміністративний нагляд, орган виконавчої влади, виконавча влада.

Аннотация

Денисова А. В. Сущность административной деятельности по осуществлению надзора органами исполнительной власти и ее место в исполнительной власти. – Статья.

Статья посвящена обоснованию признаков и определению понятия административной деятельности по осуществлению надзора органами исполнительной власти. Основываясь на существующих теоретических работах, установлено, что административной деятельностью по осуществлению надзора органами исполнительной власти является урегулированная нормами административного права специфичная, исполнительно-распорядительная, подзаконная, государственно-властная целенаправленная деятельность уполномоченных органов исполнительной власти (их должностных лиц) по обеспечению реализации конституционных прав граждан и защиты их прав и свобод.

Ключевые слова: административная деятельность, административный надзор, орган исполнительной власти, исполнительная власть.

Summary

Denysova A. V. The essence of administrative activities for the implementation of supervision by executive authorities and its place in the executive branch. – Article.

The article is devoted to the substantiation of the signs and definition of the concept of administrative activity for the implementation of supervision by the executive authorities. Based on the existing theoretical scientific works, it is established that the administrative activities for the implementation of supervision by the executive authorities are specific, executive, administrative, subordinate, state-authoritative, purposeful activities of the authorized executive bodies (their officials) to ensure the implementation of the constitutional rights of citizens and protecting their rights and freedoms.

Key words: administrative activity, administrative supervision, executive authority, executive power.