

УДК 342.951
DOI <https://doi.org/10.37687/2413-6433.2019-3.1>

Гречанюк Р.В.,
кандидат юридичних наук,
провідний науковий співробітник
Національної академії прокуратури України
ORCID: 0000-0003-0566-6365

ЗАГАЛЬНОТЕОРЕТИЧНІ АСПЕКТИ КАТЕГОРІЇ «АДМІНІСТРАТИВНА ДІЯЛЬНІСТЬ» ТА ЇЇ СПІВСТАВЛЕННЯ З СУМІЖНИМИ ТА ПОХІДНИМИ КАТЕГОРІЯМИ

GENERAL-THEORETICAL ASPECTS OF THE CATEGORY “ADMINISTRATIVE ACTIVITY” AND ITS COMPARISON WITH RELATED AND DERIVED CATEGORIES

У статті здійснено аналіз загальнотеоретичної концепції адміністративної діяльності у різних суспільних та державних сферах. Зазначено, що концепція адміністративної діяльності останнім часом досить широко підтримується у наукових розробках багатьох сфер суспільних, зокрема публічних, відносин. Відзначається зміна підходу до розуміння категорії адміністративної діяльності та можливості її застосування при характеристиці тих чи інших процесів. Констатується, що за допомогою інструментарію адміністративної діяльності розкриваються процедури, які переважно спрямовані на забезпечення якісних управлінських процесів. Це свідчить про забезпечувальний характер адміністративної діяльності та її спрямованість на досягнення основної мети діяльності органу публічної адміністрації.

Зазначено, що характеристика адміністративної діяльності як частини поліцейської діяльності засвідчує тенденцію до її осучаснення та прагнення врахувати зміни у її сутності та призначенні. Це обов'язково повинно відобразитись в ознаках, меті, змісті та формах адміністративної діяльності. Це особливо стосується побудови сервісної складової частини адміністративної діяльності. Проте автор також вважає дещо некоректним та звуженим підхід, який стосується безумовного віднесення категорії адміністративної діяльності до поліцейської діяльності, адже багато інших публічно-правових сфер наділені схожими ознаками, що свідчить про можливість екстраполяції змісту, ознак, процедур та теоретичної конструкції адміністративної діяльності на ці сфери. Адміністративна діяльність характеризує систему управлінських, а також похідних та суміжних з ними процедур, необхідних для якісного та ефективного внутрішньоорганізаційного упорядкування процесів персоналом, наділеним владними повноваженнями та компетенцією і орієнтованим на реалізацію функцій, досягнення мети та завдань публічного адміністрування у певній сфері.

Ключові слова: адміністративна діяльність, публічне адміністрування, управління, орган публічної адміністрації, адміністративний менеджмент.

The article analyzes the general-theoretical concept of administrative activity in various social and public spheres. It is noted that the concept of administrative activity in recent years has found quite broad support in the scientific development of many spheres of public, mainly public relations. There is a change in approach to the very understanding of the category of administrative activity and its applicability in describing certain processes. It is noted that with the help of the administrative tools, in our opinion, the procedures are revealed, which are mainly aimed at providing high-quality managerial processes, which indicates its security nature and the direction aimed at achieving the main goal of the public administration body.

It is noted that the characteristic of administrative activity as a part of police activity, testifies the tendency to its modernization and the desire to take into account changes in the essence and purpose, which must necessarily find its place in the signs, goals, contents and forms of administrative activity. This, in particular, concerns the construction of a service component of administrative activity. However, the author also considers somewhat incorrect and narrow approach to unconditionally assigning the category of administrative activity to the police officer, since many other public-law spheres are endowed with similar indications, indicating the possibility of extrapolation of content, features, procedures and, in general, the theoretical construction of administrative activity, on these spheres. Administrative activity characterizes the system of administrative, as well as derivatives and related procedures, necessary for a qualitative and efficient internal organization of processes by personnel, with authority and competence, aimed at the implementation of functions, achievement of the goals and objectives of public administration in a particular field.

Key words: administrative activity, public administration, management, public administration body, administrative management.

Адміністративна діяльність в правовій науці України традиційно розглядається в контексті поліцейської діяльності, спрямованої на забезпечення громадського порядку та безпеки. Проте концепція адміністративної діяльності останнім часом досить широко підтримується у наукових розробках багатьох сфер суспільних, зокрема публічних, відносин. При цьому слід відзначити зміну підходу до розуміння категорії адміністративної діяльності та можливості її застосування при характеристиці тих чи інших процесів. Зокрема, адміністративна діяльність увібрала в себе характеристики управління, публічного адміністрування, менеджменту тощо. З огляду на це особливої актуальності набувають питання правильного розуміння поняття адміністративної діяльності у контексті сучасної публічно-владної діяльності та адміністративно-правової науки.

Великий внесок у формування концептуальних основ адміністративної діяльності зробили такі вчені-юристи: В.Б. Авер'янов, А.П. Альохін, Д.М. Бахрах, О.В. Бачун, В.М. Бевзенко, Ю.П. Битяк, І.П. Голосніченко, Р.А. Калюжний, В.В. Коваленко, Л.В. Коваль, Т.О. Коломоєць, В.К. Колпаков, В.П. Петков, Л.Л. Попов, Д.В. Приймаченко, Т.О. Проценко, О.П. Рябченко, А.О. Селіванов, С.Г. Стеценко, Ю.М. Старілов, В.В. Цветков, В.К. Шкарупа та інші.

Метою статті є здійснення аналізу загальнотеоретичної категорії адміністративної діяльності у різних суспільних та державних сферах, а також співвідношення її з іншими суміжними поняттями.

Найкраще розроблена категорія адміністративної діяльності була в сфері поліцейської. Так, у навчальному посібнику «Адміністративна діяльність Національної поліції» знаходимо таке визначення: «Адміністративна діяльність – це виконавчо-розпорядча, підзаконна, державно-владна діяльність із забезпечення адміністративно-правовими засобами публічної безпеки і порядку, попередження й припинення злочинів та інших правопорушень, надання публічних послуг фізичним та юридичним особам» [1, с. 5]. За деякими винятками (зокрема, щодо публічно-сервісної ознаки) представлене визначення вкрай схоже на ті, що були притаманні для цієї ж категорії, але щодо органів внутрішніх справ України. Схожий підхід знаходимо вже в сучасних джерелах, які стосуються діяльності поліції. Зокрема, адміністративна діяльність визначається як врегульована нормами адміністративного права державно-владна і підзаконна та організаційно-розпорядча діяльність, спрямована на:

а) надання поліцейських послуг у сферах охорони прав і свобод людини, інтересів суспільства і держави, забезпечення публічної безпеки, порядку і протидії злочинам та іншим правопорушенням, надання послуг з допомоги особам, які з особистих, економічних, соціальних причин

або внаслідок надзвичайних ситуацій потребують такої допомоги;

б) впорядкування внутрішньосистемних поліцейських відносин та забезпечення чіткої організації і функціонування всієї системи підрозділів і служб Національної поліції України [2, с. 16].

Дане визначення вже адаптоване до актуального законодавства про поліцейську діяльність і відображає поєднання традиційного розуміння адміністративної діяльності з сучасною концепцією поліцейської діяльності в Україні. Отже, якщо говорити про існуючу дотепер монополістичну позицію щодо характеристики адміністративної діяльності як частини поліцейської діяльності, то можна побачити тенденції до її осучаснення та прагнення врахувати зміни у сутності та призначенні останньої, що обов'язково повинно відобразитись в ознаках, меті, змісті та формах адміністративної діяльності. Це особливо стосується побудови сервісної складової частини адміністративної діяльності. Проте ми також вважаємо дещо некоректним та звуженим підхід, який стосується безумовного віднесення категорії адміністративної діяльності до поліцейської діяльності, адже багато інших публічно-правових сфер наділені схожими ознаками, що свідчить про можливість екстраполяції змісту, ознак, процедур та теоретичної конструкції адміністративної діяльності на ці сфери. Узагальнюючи різні теоретичні напрацювання, В.Ф. Пузирний зазначає, що головним призначенням адміністративної діяльності як характеристики державного управління є внутрішньоуправлінське забезпечення виконання визначених державних завдань та стратегічних пріоритетів відповідного суб'єкта. Її ефективність (через вдалі операційні моделі, управлінські рішення, адміністративні методи) здатна підвищити якість самої державницької стратегії в певній сфері, інколи приховавши її недоліки [3, с. 42]. З таким твердженням можна погодитись. Однак ми вважаємо, що адміністративна діяльність характеризує систему управлінських, а також похідних та суміжних з ними процедур, необхідних для якісного та ефективного внутрішньоорганізаційного упорядкування процесів персоналом, наділеним владними повноваженнями та компетенцією і орієнтованим на реалізацію функцій, досягнення мети та завдань публічного адміністрування у певній сфері.

З огляду на зазначене для якісного та правильного з'ясування змісту та природи категорії адміністративної діяльності потрібно її зіставити з іншими традиційними для адміністративного права поняттями, такими як адміністративно-правове забезпечення, публічне адміністрування, управління, адміністративний менеджмент, адміністративно-юрисдикційна діяльність.

1. Співвідношення категорій «адміністративно-правове забезпечення» та «адміністративна діяльність».

Адміністративно-правове забезпечення, на думку О.М. Гуміна та Є.В. Пряхіна, варто розглядати у широкому та вузькому розуміннях. У широкому розумінні адміністративно-правове забезпечення – це упорядкування суспільних відносин уповноваженими на те державою органами, їх юридичне закріплення за допомогою правових норм, охорона, реалізація і розвиток таких відносин. Вузьке визначення адміністративно-правового забезпечення буде змінюватися залежно від того, про які суспільні відносини буде вестися мова. До основних елементів адміністративно-правового забезпечення слід віднести: 1) об'єкт адміністративно-правового забезпечення; 2) суб'єкт адміністративно-правового забезпечення; 3) норми права (норми адміністративного права); 4) адміністративно-правові відносини та їх зміст; 5) гарантії, заходи, засоби, форми та методи адміністративно-правового забезпечення [4]. У даному випадку таке визначення є більш характерним для адміністративно-правового регулювання, а не для забезпечення. Адміністративно-правове забезпечення, як правило, виражається в правостановлювальних (пов'язаних зі створенням правових норм, розробкою і прийняттям правових актів управління) і регулятивних (спрямованих на створення необхідних умов для здійснення позитивного публічного управління, яке забезпечує добробут держави і суспільства) формах [5, с. 14]. Отже, категорія адміністративно-правового забезпечення є галузевим поняттям, що визначає специфіку правового регулювання (забезпечення) у сфері публічного управління, а також у відносинах, похідних та суміжних з ним. У сучасних наукових розробках немає уніфікованого підходу до визначення категорії адміністративно-правового забезпечення. Це пов'язано з різним баченням елементів, процедур і форм адміністративно-правового забезпечення. Спільною для всіх підходів є зумовленість цієї категорії загальним поняттям правового забезпечення, що вироблене загальною теорією права. Адміністративно-правове забезпечення, на нашу думку, потребує концептуалізації, адже ототожнення його зі схожими, але не ідентичними поняттями створює категоріальний сумбур, який призводить до неправильного застосування цих понять як в наукових дослідженнях, так і в нормотворенні й правозастосуванні. Адміністративно-правове забезпечення – це діяльність, пов'язана з формуванням та реалізацією адміністративно-правових норм, необхідних для упорядкування усіх адміністративних процесів та процедур діяльності органів публічної адміністрації, а також інших публічно-управлінських та владних процесів, пов'язаних із діяльністю цих органів. З огляду на зазначене категорія адміністративно-правового забезпечення виступає базовою щодо поняття адміністративної діяльності, адже остання ґрунтується на сфор-

мованих адміністративно-правових нормах, є процедурною формою і відображає управлінські процеси різної природи та змісту.

2. Співвідношення категорій «адміністративна діяльність» і «публічне адміністрування», «публічне управління».

Правова наука намагається обережно ставитись до використання термінологічного інструментарію інших наук, проте останнім часом у наукових роботах, у яких досліджуються різні публічно-правові питання, можна побачити поступове розширення категоріального апарату. При цьому найчастіше використовуються терміни, характерні для суміжних галузей, таких як державне управління, економіка.

Публічне адміністрування – це цілеспрямована взаємодія публічних адміністрацій з юридичними і фізичними особами з приводу забезпечення реалізації законів та виконання основних функцій – орієнтованого планування, яке визначає бажані напрями розвитку, створення правових, економічних та інших умов для реалізації інтересів учасників взаємодії, розподілу праці, кооперування та координування діяльності, а також моніторингу результатів [6, с. 77–78].

Дослідивши сутність понять «державне управління», «публічне управління», «публічне адміністрування», Н.В. Філіпова доводить, що не варто їх використовувати як синоніми. Державне управління, на її думку, є складовою частиною публічного управління, а сутність публічного адміністрування поєднує два інші поняття та сприяє реалізації поставлених завдань органами влади [7].

Інше бачення включає трактування досліджуваного визначення у двох напрямках. Адміністративна діяльність розглядається як сукупність усіх видів діяльності всіх органів держави й органів місцевого самоврядування (тобто вона означає фактично всі форми реалізації державної і самоврядної влади в цілому), а також як сукупність видів діяльності державних органів і органів місцевого самоврядування, між якими певним чином розподіляються різні види діяльності. Отже, категорія «публічне адміністрування» у вузькому сенсі відображає відносно самостійний вид діяльності державних органів і органів місцевого самоврядування, що її здійснює певна частина відповідних суб'єктів [8; 9, с. 15]. Категорії публічного адміністрування та публічного управління є однопорядковими і, маючи схожу природу, відображають систему адміністративних процедур, спрямованих на реалізацію визначених законом функцій органу публічного управління (адміністрації) для досягнення мети діяльності цього органу.

Зіставлення публічного адміністрування з адміністративною діяльністю призводить до формування висновку про те, що адміністрування є частиною адміністративної діяльності і відображає саме її управлінську природу.

Іншими словами, публічне адміністрування (управління) є частиною змісту та природи адміністративної діяльності, надаючи їй власний інструментарій (форми, методи, частково принципи) при здійсненні виконавчо-розпорядчої діяльності. Публічне адміністрування з огляду на наявність сервісного спрямування орієнтує адміністративну діяльність на надання адміністративних послуг та інших публічних сервісів, що притаманні тому чи іншому органу публічної адміністрації. Управлінські (адміністративні) процедури становлять одну із ключових складових частин адміністративної діяльності, адже охоплюють великий масив процесів, необхідних для ефективної та якісної організації діяльності органу публічного управління.

3. Співвідношення адміністративної діяльності і адміністративного менеджменту.

Схожою з поняттям адміністративної діяльності є категорія адміністративного менеджменту, що уособлює окремі управлінські процеси, які притаманні як одному, так і іншому поняттю. Менеджмент характеризує тільки один із декількох компонентів діяльності – реалізацію виконавчо-розпорядчої функції – за допомогою свого інструментарію.

Адміністративний менеджмент розглядають як форму практичної діяльності, що пов'язана з процесом прийняття рішень щодо найкращого використання ресурсів (капіталу, матеріалів і людей) з метою досягнення запланованих завдань. Це забезпечує вироблення та надання якісних адміністративних послуг. Адміністративний менеджмент, як і будь-який інший вид менеджменту, можна також розглядати як вид людської діяльності, що є системою функцій, таких як планування, організація, координація, контроль, мотивування. Завдяки цим функціональним компонентам адміністративного менеджменту здійснюється трансформація управлінських рішень в адміністративну діяльність, яка скерована на підготовку та надання якісних адміністративних послуг. Сутність менеджменту проявляється саме в них [10, с. 8].

Відповідно до сучасного концептуального підходу під адміністративним менеджментом слід розуміти управлінську діяльність, яка передбачає встановлення, підтримку штатних параметрів функціонування організації шляхом чіткої формалізації, суворої регламентації, контролю і регулювання діяльності трудового колективу, що спрямована на вирішення зовнішніх завдань, досягнення цільових орієнтирів, забезпечення стійкості організації в зовнішньому середовищі [11]. Отже, бачимо, що адміністративний менеджмент є вужчою за змістом категорією порівняно з адміністративною діяльністю і характеризує внутрішньоорганізаційний, тобто управлінський, її елемент. Адміністративний менеджмент уособлює квінтесенцію управлінських форм і методів

(стратегічне і оперативне планування, організація, координація, взаємодія, контроль), які трансформуються в один із елементів адміністративної діяльності. Адміністративний менеджмент через індивідуальні управлінські акти відображається в управлінських рішеннях, спрямованих на якісне забезпечення функціонування органу публічної адміністрації. Адміністративний менеджмент є елементом адміністративної діяльності органу публічного управління, що характеризує та визначає систему управлінських форм і методів, необхідних для ефективної внутрішньої організації, які закріплені в індивідуальних управлінських актах.

4. Співвідношення адміністративної й адміністративно-юрисдикційної діяльності.

Адміністративно-юрисдикційна діяльність органів виконавчої влади є однією з найважливіших складових частин їхньої адміністративної діяльності в цілому. У процесі її здійснення реалізується визначений законодавством значний обсяг повноважень органів виконавчої влади щодо боротьби із адміністративними правопорушеннями. Це виражається, зокрема, у виявленні адміністративних правопорушень, зборі та перевірці доказів, оформленні необхідних процесуальних документів, розгляді підвідомчих справ та винесенні у них відповідних постанов, направленні окремих справ для розгляду за підвідомчістю, а також у виконанні постанов щодо таких справ [12, с. 23].

Під адміністративно-юрисдикційною діяльністю С. Комісаров розуміє врегульовану законом діяльність уповноважених державних органів, органів місцевого самоврядування, їх посадових та службових осіб, спрямовану на здійснення проваджень у справах про адміністративні правопорушення, виконання постанов про накладення адміністративних стягнень, а також застосування заходів адміністративного попередження та припинення таких правопорушень. Така діяльність здійснюється з метою охорони прав і свобод громадян, власності, конституційного ладу України, прав і законних інтересів підприємств, установ і організацій, встановленого правопорядку, зміцнення законності, запобігання правопорушенням, виховання громадян у дусі точного і неухильного дотримання Конституції і законів України, поваги до прав, честі й гідності людини, до правил співжиття, сумлінного виконання своїх обов'язків, відповідальності перед суспільством [13].

Адміністративно-юрисдикційну діяльність органів виконавчої влади можна визначити як урегульовану нормами адміністративного права специфічну форму їх адміністративної діяльності, пов'язану з розглядом та вирішенням по суті підвідомчих їм справ про адміністративні правопорушення, а також із здійсненням інших адміністративно-юрисдикційних дій забезпечувального характеру [12, с. 23]. Отже, адміністра-

тивно-юрисдикційна діяльність – це система адміністративних процедур, необхідних для застосування заходів адміністративного примусу, (включаючи заходи відповідальності), які застосовуються спеціально уповноваженими суб'єктами, що наділені відповідною компетенцією та повноваженнями.

Адміністративно-юрисдикційна діяльність як частина адміністративної діяльності відображає здатність органів публічної адміністрації до забезпечення та гарантування власних рішень,

виданих з метою реалізації їхніх передбачених законом функцій.

Адміністративно-юрисдикційна діяльність має зовнішній і внутрішній характер. Зовнішня діяльність спрямована на забезпечення власних функціональних та управлінських рішень. Внутрішня діяльність є додатковою гарантією дотримання дисципліни всередині самого органу публічного управління, адже вона передбачає можливість застосування заходів примусу до працівників цих органів.

Список використаних джерел:

1. Адміністративна діяльність Національної поліції : навчальний посібник для підготовки до іспиту / Калюк О.М., Константинов С.Ф., Куліков В.А. та ін. / за ред. Кулікова В.А. Київ : «Освіта України», 2016. 230 с.
2. Адміністративна діяльність поліції у питаннях та відповідях : навчальний посібник / за заг. ред. д-ра юрид. наук, проф., акад. НАПрН України О.М. Бандурки ; О.І. Безпалова, О.В. Джафарова, С.М. Князев та ін.; передм. О.М. Бандурки ; МВС України, Харків. нац. ун-т внутр. справ. Харків : ХНУВС, 2017. 242 с.
3. Пузирний В.Ф. Адміністративна діяльність установ та органів виконання покарань : монографія. Київ : Видавничий дім «АртЕк», 2015. 378 с.
4. Гумін О.М., Пряхін С.В. Адміністративно-правове забезпечення: поняття та структура. Наше право. № 4. 2014. С. 46–50. URL: [file:///C:/Users/User/Downloads/Nashp_2014_4_9%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/User/Downloads/Nashp_2014_4_9%20(1).pdf).
5. Синюгин В.Ю. Административно-правовое обеспечение реформирования управленческой деятельности исполнительных органов государственной власти : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Москва, 2011. С. 14.
6. Мельтюхова Н.М. Становлення і розвиток публічної адміністрації в Україні. Європеїзація публічного адміністрування в Україні в контексті європейської інтеграції : матеріали наук.-практ. конф. 17 груд. 2009 р., м. Дніпропетровськ / за заг. ред. Л.Л. Прокопенка. Дніпропетровськ : ДРІДУ НАДУ, 2009. С. 77–78
7. Філіпова Н.В. Зміна співвідношення понять «державне управління», «публічне адміністрування», «публічне управління» в системі суспільно-політичної трансформації. Державне управління: удосконалення та розвиток. 2015. № 6. URL: <http://www.dy.nauka.com.ua/?op=1&z=865>.
8. Адміністративне право України : підручник / за заг. ред. д.ю.н., проф. Коломоєць Т.О. Київ : Істина, 2008. 880 с.
9. Вступ до публічного адміністрування : навчальний посібник / Н.Л. Гавкалова, Т.А. Власенко, Л.Ю. Гордієнко та ін. ; за заг. ред. докт. екон. наук, професора Гавкалової Н.Л. Харків : ХНЕУ ім. С. Кузнеця, 2016. 382 с.
10. Гордієнко Л.Ю. Адміністративний менеджмент : навчальний посібник / Л.Ю. Гордієнко. Харків : ХНЕУ ім. С. Кузнеця, 2016. 216 с.
11. Велешук С.С. Концептуальні підходи до визначення функцій та класифікації методів адміністративного менеджменту. Ефективна економіка. 2013. № 4. URL: <http://www.economy.nauka.com.ua/?op=1&z=1952>.
12. Пробко І.Б. Адміністративно-юрисдикційна діяльність органів виконавчої влади. Вісник Дніпропетровського університету імені Альфреда Нобеля. Серія «Юридичні науки». 2013. № 1 (4). С. 23–26.
13. Комісаров С. Сутність адміністративно-юрисдикційної діяльності. Науковий часопис Національної академії прокуратури України. 2015. № 3. С. 100–107. URL: <http://www.chasopysnapu.gp.gov.ua/ua/pdf/7-2015/komisarov.pdf>.