

17. Адміністративне право України. Академічний курс : підруч.: У двох томах: Том 1. Загальна частина / ред. колегія: В. Б. Авер'янов (голова). – К. : Юридична думка, 2004. – 584 с.

18. Кодекс України про адміністративні правопорушення : від 07.12.1984 р. // ВВР Української РСР. – 1984. – Додаток до № 51. – Ст. 1122.

Стаття надійшла до редакції 23.10.2017

**УДК 342.922-056.26**

**Петков Сергій Валерійович**  
доктор юридичних наук, професор  
Інститут права та післядипломної освіти  
Міністерства юстиції України

**Спицька Ліана Вікторівна**  
кандидат психологічних наук  
Східноукраїнський національний університет  
імені Володимира Даля

### АДМІНІСТРАТИВНА ДІЯЛЬНІСТЬ ОРГАНІВ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ: СУЧАСНИЙ СТАН ТА ПЕРСПЕКТИВИ РОЗВИТКУ

У статті досліджено напрями діяльності органів публічної влади в частині розгляду їх управлінської, публічно-сервісної, юрисдикційної та контрольно-наглядової складової. Визначено повноваження суб'єктів публічної адміністрації. Окреслено фундаментальні основи подальших кроків впровадження людиноцентристської ідеології в діяльності суб'єктів публічної адміністрації в частині пріоритетності публічно-сервісної складової в їх діяльності. Зазначено, що на сьогодні, головними характеристиками у розумінні адміністративного права мають стати не «управлінська», а тим більше «каральна» його функція, а такі нові функції, як правозабезпечувальна (пов'язана із забезпеченням реалізації прав і свобод людини) і правозахисна (пов'язана із захистом порушених прав). Саме дві ці функції найбільш повно відтворюють суспільне призначення адміністративного права в контексті адміністративної діяльності органів публічної влади щодо реалізації та захисту прав і свобод інвалідів.

*Ключові слова* публічна адміністрація, адміністративна діяльність, публічно-сервісна діяльність, органи виконавчої влади, ідеологія.

#### **Petykov S. V. Spitska L. V. ADMINISTRATIVE ACTIVITIES OF BODIES OF PUBLIC AUTHORITIES: MODERN STATUS AND DEVELOPMENT PERSPECTIVES**

The article examines the directions of activity of public authorities in the part of consideration of their administrative, public service, jurisdictional and control-supervisory component. The powers of the subjects of public administration are defined. The fundamental foundations of further steps to introduce people-centric ideology in the activities of the subjects of public administration in terms of the priority of the public service component in their activities are determined. It is noted that to date, the main characteristics in the understanding of administrative law should be not "managerial", and even more so "punitive" its function, and such new functions as law-providing (related to ensuring the implementation of human rights and freedoms) and human rights ( related to the protection of violated rights). It is these two functions that most fully reproduce the public purpose of administrative law in the context of the administrative activities of public authorities in the implementation and protection of the rights and freedoms of persons with disabilities.

It is summarized that the administrative activity of public authorities in the direction of realization and protection of human rights and freedoms is regulated by the norms of administrative law state power, control, service activity of public authority, which is based on human centered ideology and is aimed at the establishment, implementation and protection of rights and freedoms of citizens.

*Key words* public administration, administrative activities, public service activities, executive authorities, ideology.

**Постановка проблеми.** Сьогодні слід констатувати що в адміністративному праві пострадянського періоду відбулись тектонічні зрушення. Від загального масиву адміністративного права відколовся цілий материк теорії державного управління. І це в той час коли саме відносини у державному управлінні є об'єктом дослідження адміністративного права. Але таке зрушення призвело і до інших

наслідків. У надрах адміністративного права зародились нові правові галузі: фінансове, інформаційне, митне, медичне право. Вони динамічно розвиваються і в науковому і практичному сенсі досягли значних результатів. І це в свою чергу сприяє новому циклічно-подібному руху. А саме: вчені констатують наявність у цих галузях дуальної природи – публічної, та приватної. І значить вони не можуть бути складовими частинами адміністративного права. Адміністративне право є суто публічним. Чи є тут протиріччя? Аж ніяк.

Дати відповіді на складні питання пов'язані з переформатуванням суспільних відносин у новітніх умовах слід базуючись на сучасних концепціях, сутністю яких є фрактальна парадигма побудови сфер, інститутів, галузей тощо. Олексій Алмазов в своїй книзі «Фрактальна теорія. Як змінити погляд на ринки» запропонував засіб використання фракталів при аналізі біржових котувань, з фрактальних позицій аналізує законодавство Ендрю Моррісон Стампф в роботі «Законодавство – це фрактал: Спроба передбачити все». Аналізуючи зазначені наукові праці, слід зазначити, що вивчення фрактальної структури права і впровадження ідей у практичну діяльність суб'єктів публічної адміністрації – нагальне завдання сьогодення.

Адміністративне право – один з елементів цілісної системи. Так само, як і інші частини права, адміністративне право видозмінюється за загальними правилами існування систем, а отже, трансформацію адміністративного права можна прогнозувати, аналізувати, обчислювати. І, відповідно, знаходити в ній певні неузгодженості, усувати протиріччя тощо.

Застосування алгоритмічного методу, який складає основу фрактальної теорії, можливо на всіх рівнях юриспруденції, у науковому вимірі для пізнання сутності правових явищ, у правотворчості для вдосконалення існуючих формул (норм, законів) та доведення нових, у правозастосовній діяльності суб'єктів публічної адміністрації під час надання адміністративних послуг, реалізації адміністративної (управлінської, контрольно-наглядової, юрисдикційної, публічно-сервісної) діяльності.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Зазначена проблематика щодо впровадження складових публічно-сервісної діяльності органів публічної влади в цілому та суб'єктів публічної адміністрації зокрема, звертали увагу провідні вчені у галузі адміністративного права: В. Б. Авер'янов, О. Ф. Андрійко, Н.О. Армаш, В. М. Гарашук, О.І. Коліушко, Є.Ю. Соболев, В.П. Тимошук та інші.

**Формування цілей статті.** Мета статті полягає у дослідженні повноважень та напряму діяльності органів публічної влади в частині розгляду їх управлінської, публічно-сервісної, юрисдикційної та контрольно-наглядової складової.

**Виклад основного матеріалу.** Існування в науці адміністративного права адміністративної діяльності органів публічної влади зазвичай пов'язується з її нормативним закріпленням за допомогою норм адміністративного права [7, с. 63-68] або ж з використанням адміністративно-правових засобів, за допомогою яких вона здійснюється. Зміст і характер адміністративної діяльності будь-якого органу виконавчої влади залежать від багатьох обставин, проте визначальним для її здійснення є призначення органу виконавчої влади [9, с. 15].

Адміністративна діяльність, що здійснюється органами публічної влади, поєднує в собі дві складові: діяльність щодо виконання законів, нормативних актів управління, здійснення права давати обов'язкові до виконання вказівки, застосування в необхідних випадках заходів адміністративного впливу, а також видання в межах наданих повноважень актів управління (зовнішня діяльність), та організаційна діяльність самого апарату (внутрішня діяльність) [4, с. 112].

Результативність адміністративної діяльності в сучасних умовах необхідно оцінювати з боку позицій пріоритетності прав та законних інтересів громадян, які, згідно з Конституцією України, визначають зміст і спрямованість цієї діяльності.

Адміністративна діяльність характеризується як складна цілісна система, що охоплює широке коло суспільних відносин. Термін «адміністративна діяльність» не є новим у науці адміністративного права, проте дослідження цього поняття та виділення ознак такої діяльності викликає певні труднощі, оскільки вказаний термін у чинному законодавстві не використовується, а в сучасній науковій літературі він вживається у дещо відмінних значеннях, але переважно ототожнюється з терміном «державне управління».

Різноманіття завдань і функцій органів публічної влади обумовлює використання різних форм їх діяльності, зазначених у законах, положеннях, статутах та інших правових актах, які регламентують діяльність владних суб'єктів [6, с. 179], що визначається у науковій літературі як власне «адміністративна діяльність» чи «управлінська діяльність».

Розглянемо тлумачення терміна «адміністративна діяльність» через дослідження його складових: «адміністративна» (похідне від слова «адміністрація») та «діяльність».

«Адміністрація (від лат. administration, administratio – керування, управління) – це інституції, які здійснюють адміністративні функції управління у різних сферах суспільного життя» [13, с. 75]. У наукових працях поняття адміністративної діяльності здебільшого ототожнюється з державним

управлінням. «Адміністрація (від лат. *administration, administratio* – керування, управління) – інституції, які здійснюють адміністративні функції управління у різних сферах суспільного життя» [13], тобто дослідження саме адміністративної складової діяльності відповідних органах включає управлінську діяльність у відповідних напрямках розвитку суспільства.

В. Б. Авер'янов наголошував, що не всі дії органів виконавчої влади є власне управлінськими (наприклад, фінансово-господарські операції), але головним, профільним напрямом є власне управлінська діяльність, тобто державне управління як особливий вид діяльності держави [2, с. 255]. Відтак, як зазначає В. Б. Авер'янов, головними характеристиками у розумінні адміністративного права мають стати не «управлінські», а тим більше «каральна» його функція, а такі нові функції, як правозабезпечувальна (яка пов'язана із забезпеченням реалізації прав і свобод людини) і правозахисна (яка пов'язана із захистом порушених прав) [2]. Саме дві останні функції, як зазначає Є. Ю. Соболев, найповніше відтворюють справжнє суспільне призначення адміністративного права в контексті адміністративної діяльності компетентних органів публічної адміністрації [3, с. 113].

Окрім того, у сучасній адміністративно-правовій доктрині дедалі частіше простежується тенденція до скорочення вживання терміна «державне управління» й, навпаки, активного запровадження терміна «публічне управління» [5, с. 167].

Це пов'язано насамперед з тим, що одним із принципів демократичної правової держави, який забезпечує зв'язок державного управління із суспільством та громадянами, є публічність. Публічність включає доступність державного управління для громадян через право вибору відповідних органів виконавчої влади та участь у їхній діяльності; прозорість їхнього функціонування; громадський контроль за діяльністю органів публічного управління та їхніх посадових осіб, за дотриманням конституційно закріплених інтересів суспільства, прав і свобод громадян [8, 53]. Слід погодитися, що лише за умови розвиненої політичної й правової культури демократичного громадянського суспільства, яке не просто на законній, а насамперед, на правовій основі контролює державну владу, державно організоване суспільство в змозі як обмежувати, так і самообмежувати державні імперативні адміністративно-командні прагнення» [11, с. 254].

Складність такого явища як адміністративна діяльність полягає в тому, що об'єкт, який вивчається так само, як і безпосередній предмет знаходяться в стані постійних змін, які складно зафіксувати та дати їм відповідну оцінку, зробити правильні висновки.

Результатом упровадження в життя положень Конституції України та Концепції адміністративно-правової реформи в Україні стало формування нового адміністративно-правового статусу органів виконавчої влади, форм та методів їхньої діяльності. Ця об'єктивна потреба визначена принципом розподілу влади, а отже, розширенням адміністративно-юрисдикційних повноважень органів виконавчої влади України. Більшість зазначених завдань органів виконавчої влади реалізують при здійсненні адміністративно-юрисдикційної діяльності під час виконання адміністративного законодавства, використання адміністративно-правових заходів впливу щодо організації діяльності посадових осіб. Коли мова йде про діяльність в адміністративно-правовій сфері ми повинні розрізняти такі суспільні (соціальні) явища, які постійно взаємодіють та знаходяться у стані розвитку та змін: державне управління, законотворчість, виборчий процес; господарювання та фінансово-економічна діяльність; суспільно-культурне життя, досуг, спорт тощо; правоохоронна діяльність та провадження у справах про проступки; проходження служби, статутні відносини; адміністративна діяльність державних органів; адміністративний процес під час здійснення адміністративного судочинства.

Органи виконавчої влади – основний суб'єкт адміністративної діяльності. Саме вони виконують функції держави, а в разі порушень зі сторони громадян, юридичних осіб або представників публічної влади – виправляють порушення суспільної стабільності. Суспільна стабільність в цьому контексті – це такий стан правовідносин між всіма суб'єктами, при якому кожен виконує свої функції та реалізує свої права, при цьому не порушуючи права інших. Поступовий еволюційний розвиток суспільства забезпечується суспільною стабільністю.

Суб'єктами адміністративного права є, крім органів виконавчої влади, інші державні органи. Вони вступають в адміністративно-правові відносини з приводу виконання покладених на них обов'язків і реалізації належних їм прав у сфері державного управління. За загальним правилом серед державних органів, які не належать до виконавчої гілки влади, більшість бере участь в адміністративно-правових відносинах не безпосередньо, а через свій адміністративний апарат.

Водночас існує низка специфічних державних органів, які тією чи іншою мірою здійснюють права й обов'язки у сфері адміністративно-правового регулювання не тільки через свій апарат, а й безпосередньо, тобто як власне органи. Це викликане такими їхніми спільними рисами: вони наділені правом приймати рішення, що є обов'язковими для виконання певними органами виконавчої влади, місцевого самоврядування, посадовими особами, суб'єктами господарювання, громадянами; вони є носіями певних обов'язків у сфері державного управління.

За часів імперського, а потім радянського права серед державних, політичних, наукових діячів склався погляд на право як на ієрархічно досконало побудовану систему, у якій всі елементи підпорядковані державницькій волі монарха, самодержавця або правлячої еліти, партії тощо.

У такій системі поглядів людина, хоча й визначалась найвищою цінністю, але фактично повністю ігнорувалась. Людина розглядалась як елемент системи, який її живить. Податковий тиск, соціальні, пенсійні, страхові та інші виплати використовувались, як засоби вибивання коштів для існування держави. Натомість держава надавала примарний захист, гарантії й пільги.

У такій системі адміністративні режими, інститути і норми відігравали лише роль механізмів впливу на громадян у разі, якщо їхні дії якимось чином не відповідають «державному праву» політичних лідерів. Сьогодні вектор відносин зазнає кардинальних змін. Весь інструментарій державної влади повинен бути спрямований на захист інтересів громадянина зокрема і громадського суспільства в цілому.

Громадянське суспільство об'єктивно відчуває потребу в упорядкованості його функціонування за допомогою соціальних (у тому числі правових) норм. Воно протистоїть безладності, безсистемності. В умовах стабільного правопорядку ефективно функціонує економіка, досягається гармонія в діях законодавчої, виконавчої та судової влади, активно здійснюється діяльність різних громадських і приватних організацій, гарантується вільний розвиток людини, задоволення її духовних і матеріальних потреб. Тому громадянське суспільство формує соціальні норми, спрямовані на зміцнення соціального і правового порядку, впровадження нової адміністративно-правової доктрини.

Формування нової адміністративно-правової доктрини, побудованої на засадах людиноцентристської ідеології вплинуло на модифікацію напрямів діяльності органів публічної влади з виокремленням їх публічно-сервісної спрямованості [14, с. 63-67].

Цю неуправлінську складову предмета адміністративного права, як зазначав В. Б. Авер'янов, доцільно визначити як «публічно-сервісну» (від англ. to serve – служити) [2, с. 77], яка буде пріоритетною складовою публічно-сервісної діяльності органів публічної влади, поряд з управлінською (організуючою, контролюючою, державно-владною), де, окрім диспозитивного методу, повинен мати рівнозначне, а в деяких напрямках пріоритетне значення, адміністративно-правовий метод (здійснення контролю та нагляду за реалізацією прав та свобод інвалідів, притягнення винних до адміністративної відповідальності за їх порушення).

Отже, концептуальні засади нової ролі адміністративного права, як права, що служить інтересам людини, не заперечує його спрямованості на регулювання управлінських відносин. Навпаки, управлінська спрямованість зберігається, поряд із цим, регулювання відносин між публічною адміністрацією та фізичними особами набуває нового змісту [10, с. 5].

На підтвердження викладеного С. Г. Стеценко констатує, що у сферах національної безпеки, оборони, внутрішніх справ публічні інтереси держави повинні переважати над індивідуальними правами та свободами конкретних громадян [12, с. 23]. Поряд із цим, саме в такому імперативному підході повинен реалізовуватися адміністративно-правовий метод щодо реалізації та захисту приватних інтересів окремого інваліда.

Тому на сьогодні, на думку науковця, головними характеристиками у розумінні адміністративного права мають стати не «управлінська», а тим більше «каральна» його функція, а такі нові функції, як правозабезпечувальна (пов'язана із забезпеченням реалізації прав і свобод людини) і правозахисна (пов'язана із захистом порушених прав) [12, с. 8]. Саме дві ці функції найбільш повно відтворюють суспільне призначення адміністративного права в контексті адміністративної діяльності органів публічної влади щодо реалізації та захисту прав і свобод інвалідів.

**Висновки.** Враховуючи практичну спрямованість цих функцій адміністративного права, пріоритетним напрямом діяльності органів публічної влади слід визначити не тільки закріплення прав та свобод інвалідів, а й забезпечення їх реалізації і створення належного захисту у випадках їх порушення.

*Отже, адміністративна діяльність органів публічної влади у напрямі реалізації і захисту прав та свобод людини – це врегульована нормами адміністративного права державно-владна, контролююча, сервісна діяльність публічної влади, яка базується на людиноцентристській ідеології та спрямована на утвердження, реалізацію і захист прав та свобод громадян.*

#### Список використаних джерел:

1. Авер'янов В. Б. Принцип верховенства права у сфері виконавчої влади : питання теорії та практика реалізації / В. Б. Авер'янов // Право України. – 2010. – № 3. – С. 72–79.
2. Адміністративне право України : Академічний курс : підручник : у 2 т. / за заг. ред. В. Б. Авер'янова. – К. : Юридична думка, 2004. – Т. 1. Загальна частина. – 584 с.
3. Соболев Є.Ю. Удосконалення окремих напрямів діяльності органів публічної влади визначених в межах закону України «про основи соціальної захищеності інвалідів в Україні» / Є.Ю. Соболев // Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія «Право». 2017. № 42. С. 117-122.
4. Бандурка О.М. Основи управління в органах внутрішніх справ України: теорія, досвід, шляхи вдосконалення / О.М. Бандурка. – Х. : Консум, 1996. – С. 112.



5. Коломоєць Т. О. Адміністративне право України. Академічний курс : підруч. / Т. О. Коломоєць. – К. : Юрінком Інтер, 2011. – 576 с.
6. Курс адміністративного права України : підручник / В. К. Колпаков, О. В. Кузьменко, І. Д. Пастух, В. Д. Сущенко та ін. / за ред. В. В. Коваленко. – К. : Юрінком Інтер, 2012. – 808 с.
7. Кучук А.М. Правоохоронна діяльність: питання теоретичного визначення / А.М. Кучук // Науковий вісник Юридичної академії МВС. – 2003. – № 2. – С. 63–68.
8. Малиновський В.Я. Державне управління : навч. посіб. / В.Я. Малиновський. – Луцьк : Ред.-вид. від. «Вежа» Вол. держ. ун-ту ім. Лесі Українки, 2000. – 558 с.
9. Марченко Б.М. Адміністративна діяльність державної прикордонної служби України : дис. на здобуття наук. ступ. канд. юрид. наук : 12.00.07 / Б.М. Марченко. – Дніпропетровськ, 2009. – С. 15.
10. Проблеми адміністративно-правового забезпечення оптимізації державного управління в Україні на сучасному етапі : наукова доповідь / за заг. ред. О. Ф. Андрійко. – К. : Інститут держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2014. – 40 с.
11. Селіванов В.М. Право і влада суверенної України: методологічні аспекти : монографія / В.М. Селіванов. – К. : Ін Юре, 2002. – 724 с. – с.254.
12. Стеценко С.Г. Адміністративне право України : навч. посіб. – вид. 3-тє, перероб. та доп. / С. Г. Стеценко. – К. : Атіка, 2011. – 624 с.
13. Юридична енциклопедія / [редкол. Ю. С. Шемшученко (відп. ред.) та ін.]. – К. : Укр. енцикл., 1998. – Т. 1: А–Г. – 672 с.
14. Армаш Н.О. Державний політичний діяч: поняття та ознаки / Н.О. Армаш // Держава та регіони (Серія “Право”). – 2010 – №1 – С. 63-67.

Стаття надійшла до редакції 18.10.2017

**УДК 342.9:343.353**

**Шатрава Сергій Олександрович**  
доктор юридичних наук, доцент  
професор кафедри адміністративної  
діяльності поліції Харківського національного  
університету внутрішніх справ

### СТУПІНЬ НАУКОВОЇ РОЗРОБЛЕНОСТІ ПРОБЛЕМИ СУТНОСТІ ТА ЗНАЧЕННЯ ЗАПОБІГАННЯ КОРУПЦІЇ В ОРГАНАХ НАЦІОНАЛЬНОЇ ПОЛІЦІЇ

У статті досліджено складову частину загальнодержавної антикорупційної політики. Зазначено, що недостатність розробок на теоретичному рівні, наявність колізійних моментів при формуванні та реалізації державної антикорупційної політики визначили необхідність проведення комплексного дослідження питання щодо визначення сутності, особливостей та науково обґрунтованого поняття категорії «запобігання корупції в діяльності органів Національної поліції України».

*Ключові слова:* органи Національної поліції, корупція, корупційні ризики, корупціогенний фактор, дискреційні повноваження, конфлікт інтересів.

#### **Shatrava S. A. STEP OF SCIENTIFIC DEVELOPMENT OF THE PROBLEM OF SATISFACTION AND THE IMPORTANCE OF PREVENTION OF CORRUPTION IN NATIONAL POLICE ORGANS**

The lack of development at the theoretical level, the presence of collision moments in the formation and implementation of state anti-corruption policy have determined the need for a comprehensive study of the issue of determining the nature, features and scientifically based concept of the category «prevention of corruption in the activities of the bodies of the National Police of Ukraine».

It is determined that the purpose of preventing corruption in the activities of the bodies of the National Police of Ukraine is to: Encourage officials of the National Police to legitimate conduct in fulfilling the tasks and functions entrusted to them; prevent their entry into corruption relations; termination of such relations; preventing provocations of illegal actions by persons who are not officials authorized to perform state functions; formation of the image of the bodies of the National Police as a state institution supporting the national idea of overcoming this negative phenomenon and making appropriate ways for its realization; creation of legal and organizational principles for the prevention of corruption in the bodies of the National Police; development of preventive anti-corruption mechanisms, rules for elimination of the consequences of corruption manifestations.

*Key words:* the National Police agencies, corruption, corruption risks, corruptogenic factor, discretionary powers, conflict of interest.