

6. Митний кодекс України від 12 грудня 1991 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 16. – Ст. 203 (втратив чинність).

7. Митний кодекс України від 11 липня 2002 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2002. – № 38-39. – Ст. 288 (втратив чинність).

8. Митний кодекс України від 13 березня 2012 року // Голос України від 21.04.2012. – № 73-74.

УДК 354.84:368.416

Соболь Є.Ю.,

д-р юрид. наук, доцент,
завідувач кафедри правознавства
Кіровоградського державного педагогічного
університету імені В. Винниченка

ЗМІСТ ТА СКЛАДОВІ АДМІНІСТРАТИВНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ ПУБЛІЧНОЇ АДМІНІСТРАЦІЇ

У статті досліджено зміст та складові адміністративної діяльності суб'єктів публічної адміністрації. Здійснено аналіз наукових поглядів на поняття „державно-управлінської діяльності”, „адміністративної діяльності”, „адміністративно-правового регулювання діяльності”. Зроблено висновок, що адміністративна діяльність публічної адміністрації щодо реалізації і захисту прав та свобод інвалідів – це врегульована нормами адміністративного права – державно-владна, контролююча, публічно-сервісна діяльність публічної влади, яка базується на людиноцентристській ідеології та спрямована на утвердження, реалізацію і захист прав та свобод інвалідів.

Ключові слова: публічна адміністрація, публічне управління, державне управління, адміністративна діяльність, особа з інвалідністю.

В статье исследовано содержание и составляющие административной деятельности субъектов публичной администрации. Осуществлен анализ научных взглядов на понятие "государственно-управленческой деятельности", "административной деятельности", "административно-правового регулирования деятельности". Сделан вывод, что административная деятельность публичной администрации по реализации и защите прав и свобод инвалидов – это урегулированная нормами административного права – государственно-властная, контролирующая, публично-сервисная деятельность публичной власти, которая базируется на человекоцентристской идеологии и направлена на утверждение, реализацию и защиту прав и свобод инвалидов.

Ключевые слова: публичная администрация, публичное управление, государственное управление, административная деятельность, лицо с инвалидностью.

The paper studied the contents and components of the administrative activities of the public administration entities. The analysis of scientific views on the concept of "public-administrative activity", "administration", "administrative-legal regulation of activity." It is concluded that the administrative activities of the public administration for the implementation and protection of the rights and freedoms of persons with disabilities – is regulated by the norms of administrative law - public-domineering, controlling, public service activities of public authorities, which is based on people-centered ideology and seeks to promote, exercise and protection of rights and freedoms of persons with disabilities.

Keywords: public administration, public administration, public administration, administrative activities, a person with a disability.

Постановка проблеми. Результатом реалізації положень Конституції України та Концепції адміністративно-правової реформи в Україні стало формування нового адміністративно-правового статусу публічної адміністрації, форм та методів її діяльності. Ці об'єктивні зміни визначені принципом розподілу влади, а отже, розширенням адміністративних повноважень органів публічної адміністрації. Більшість завдань досліджувани

органи реалізують у процесі адміністративної діяльності під час виконання адміністративного законодавства, використання адміністративно-правових заходів впливу на організацію діяльності посадових та службових осіб публічної адміністрації з реалізації і захисту прав та свобод інвалідів.

Аналіз дослідження даної проблеми. Аналіз окремих аспектів адміністративної діяльності суб'єктів публічної адміністрації проводився у працях В.Б. Авер'янова, О.Ф. Андрійко, Д.М. Бахраха, К.С. Бельського, Ю.П. Битяка, Р.А. Калюжного, С.В. Ківалова, Т.О. Коломоєць, В.К. Колпакова, А.Т. Комзюка, О.В. Кузьменко, В.П. Петкова, С.В. Петкова та ін.

Метою даної статті є формування оновленого напрямку адміністративної діяльності суб'єктів публічної адміністрації щодо реалізації та захисту прав і свобод інвалідів, побудованого на людиноцентристській ідеології.

Виклад основного матеріалу. Різноманіття завдань і функцій публічної адміністрації обумовлює використання різних форм її діяльності, які зазначені в законах, положеннях, статутах та інших правових актах, що регламентують діяльність владних суб'єктів [1].

Проте серед науковців ведуться дискусії з приводу напрямку діяльності цих органів: „державно-управлінської діяльності”, „адміністративної діяльності”, „адміністративно-правового регулювання діяльності”.

Поняття адміністративна діяльність здебільшого розглядається науковцями як діяльність правоохоронних органів, врегульована нормами адміністративного права, їх виконавчо-владна діяльність [2]. Найбільш прийнятним, на думку науковців, є визначення адміністративної діяльності органів внутрішніх справ як врегульованої нормами адміністративного права їх організаційно-управлінська та виконавчо-владна діяльність, спрямована на забезпечення особистої безпеки громадян, захист їх прав і свобод, законних інтересів, прав та інтересів юридичних осіб, громадського порядку, громадської безпеки, а також боротьбу з правопорушеннями [3]. За такого підходу адміністративна діяльність зводиться до виконавчо-владної діяльності

відповідних державних органів, що спрямована на захист прав та свобод громадян. Незрозумілою залишається спрямованість наукових поглядів на використання саме такого термінологічного підходу до правоохоронних органів, згідно з яким тлумачення цього поняття визначається у межах навчальної дисципліни „Адміністративна діяльність органів внутрішніх справ України”. Як зауважує Д.П. Калянов, зазначений напрям діяльності ототожнюється з „поліцейською діяльністю”, яка починає проявлятися тоді, коли завдання забезпечення дотримання норм суспільної поведінки виходить з-під контролю законслухняних громадян суспільства й переадресується тим його членам, які уповноважені у результаті розподілу соціальних трудових обов’язків виконувати цю функцію й діяти від імені самого суспільства. Тобто реалізація цього виду діяльності відбувається у разі запобігання й придушення порушення деяких правил і норм даного суспільства, за необхідності примусового втручання й застосування сили. Таке тлумачення більш притаманне державам із тоталітарним режимом, пріоритетність сучасного напрямку діяльності повинна полягати в ефективності забезпечення й захисту прав і свобод особи [4]. Гарантування прав і свобод особи є універсальним критерієм оцінки позитивної ролі правоохоронних органів у всіх сферах суспільних відносин.

Поряд із зазначеною позицією відносно поліцейської спрямованості діяльності органів державної влади Д.В. Голобородько висловлює погляд, відповідно до якого адміністративна діяльність – це державне управління у вузькому значенні, тобто діяльність органів виконавчої влади, виконавчо-розпорядчих органів держави щодо здійснення виконавчої влади на різних її рівнях. Таке розуміння адміністративної діяльності, на його думку, враховує лише її управлінський характер, а тому не в повному обсязі, і головне, не досить точно відображає призначення цього виду діяльності [5].

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” [6].

Н.Р. Нижник та С.П. Мосов розглядають поняття та складові діяльності через систему, атрибут окремої людини, вихідну універсальну цілісність, більш широку, ніж сама людина. У результаті зіставлення цих підходів вони роблять висновок, що діяльність є системою з численними й надто різноманітними функціональними і матеріальними компонентами та зв'язками між ними [7]. Таким чином, внутрішній зміст категорії „діяльність” охоплює складові компоненти системи, до яких відносять процес, структуру, організованість та ін.

У наукових працях поняття адміністративної діяльності здебільшого ототожнюється з державним управлінням. Так, Д.В. Приймаченко зазначає, що адміністративна діяльність є різновидом державно-владної діяльності органів виконавчої влади і охоплює широке коло суспільних відносин, що складаються як усередині самої системи органів державної влади, так і за її межами [8].

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 [9]. Поряд із цим В.М. Бевзенко зазначає, що діяльність суб'єктів владних повноважень набагато ширша за управлінську й полягає у вчиненні багатьох інших владних чи публічних дій – таких, наприклад, як укладання адміністративних договорів, проведення роз'яснювальної роботи, здійснення державного регулювання тощо [10]. Ці напрями діяльності, що виходять за межі управлінських, суттєво впливають на реалізацію та захист прав і свобод інвалідів, а тому потребують розгляду без звуження предмета дослідження.

Ототожнення адміністративної діяльності з державним управлінням деякі науковці спростовують через визначення спільних та відмінних ознак державного управління та

державної виконавчої влади, виокремлення напрямів діяльності, яка здійснюється поза межами діяльності органів виконавчої влади. Узагальнюючи, слід зазначити, що державне управління є більш широкою категорією, ніж виконавча влада, оскільки остання походить від державного управління, а ефективність її діяльності залежить від рівня організації державного управління. Водночас як державне управління може реалізуватися у межах діяльності не лише органів виконавчої влади, так і виконавча влада може реалізуватися не через державне управління [11].

Ю.П. Битяк зауважує, що державно-управлінська діяльність завжди була і буде необхідною, але її форми і методи визначаються умовами суспільного життя, їх вектор змінюється на зменшення безпосереднього управлінського впливу на деякі сфери суспільного життя, та основне її призначення – виконавча і розпорядча діяльність у межах передбачених адміністративним правом приписах (нормах), що складають адміністративне законодавство [12].

Окрім того, у сучасній адміністративно-правовій доктрині дедалі частіше простежується тенденція до скорочення вживання терміна „державне управління” й, навпаки, активного запровадження терміна „публічне управління” [13].

Публічне управління є різновидом суспільно корисної діяльності, яка здійснюється певною сукупністю суб’єктів, зокрема органами державної влади, серед підвидів якого Р.С. Мельник виокремлює сприяльне, забезпечувальне, виконавче, розпорядче, делеговане публічне управління. Пріоритетною метою цих різновидів публічного управління є сприяння приватним особам у реалізації наданих їм прав, свобод та законних інтересів [14].

Таким чином, погляди науковців щодо ототожнення „адміністративної діяльності публічної адміністрації” з державним управлінням фактично збігаються з радянським підходом до адміністративного права, яке переважно характеризувалося як „управлінське право”, тобто як засіб владно-організуючого впливу держави на суспільні відносини і процеси та „юрисдикційне право”, що забезпечувало застосування у відносинах із громадянами адміністративної

відповідальності та адміністративного примусу [15]. У цьому, як зазначав В.Б. Авер'янов, виявляється „державоцентристська” ідеологія діяльності держави щодо громадянського суспільства [16].

Проте суттєві реформені зміни системи публічних органів державної влади та модифікація напрямів їх діяльності, створення умов для побудови демократичної, соціальної, правової держави, утвердження і забезпечення прав і свобод інвалідів визначило пріоритетність формування нової адміністративно-правової доктрини, побудованої на засадах людиноцентристської ідеології. Причому перевага трансформації адміністративного права повинна надаватися її неуправлінській спрямованості, яка охоплює взаємовідносини між органами публічної адміністрації та інвалідами. Цю неуправлінську складову предмета адміністративного права, як зазначав В.Б. Авер'янов, доцільно визначити як „публічно-сервісну” (від англ. to serve — служити) [16], яка буде пріоритетною складовою публічно-сервісної діяльності публічної адміністрації, поряд з управлінською (організуючою, контролюючою, державно-владною).

Тобто, 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 його призначенням регулювання відносин між органами публічної адміністрації та фізичними особами і набуває нового змісту. Оптимізація державного управління та правове регулювання спрямованості в кінцевому результаті на забезпечення інтересів людини [17].

В підтвердження зазначеного С.Г. Стеценко констатує, що у сферах національної безпеки, оборони, внутрішніх справ публічні інтереси держави повинні стояти вище індивідуальних прав та свобод конкретних громадян [11]. Поряд з цим саме в такому імперативному підході повинен реалізовуватися адміністративно-правовий метод щодо реалізації та захисту приватних інтересів конкретно взятого інваліда.

Тому на сьогодні, на думку науковця, 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) [9]. Саме дві ці функції найбільш повно відтворюють суспільне призначення адміністративного права в контексті адміністративної діяльності компетентних органів публічної адміністрації щодо реалізації та захисту прав і свобод інвалідів.

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

Тільки з урахуванням цих аспектів стає більш зрозумілою конституційна формула (ч. 2 ст. 3 Конституції України): „Утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов’язком держави” [16]. Застосовуючи формулу В.Б. Авер’янова, слід зазначити, що закріплення на сьогодні прав та свобод інвалідів у нормативно-правових актах, їх перелік і зміст, належна реалізація прав та свобод відносно рівності й недискримінації, доступності, права на життя, рівності перед законом, доступу до правосуддя, свободи від катувань і жорстоких, нелюдських або таких, що принижують гідність, видів поведження та покарання, свободи від експлуатації, насилля та наруги, свободи пересування, адаптації та реабілітації тощо ще не означає, що особа з інвалідністю може реально скористатися цими правами та свободами, тобто що вони фактично можуть бути реалізовані суб’єктами публічної адміністрації/

Враховуючи викладене, слід акцентувати, що функціональні напрями діяльності публічної адміністрації потребують термінового переформатування із заміною наявної на сьогодні ідеології „панування” держави над людиною на протилежну – ідеологію „служіння” держави інтересам людини. У результаті трансформації адміністративного права на засадах людиноцентристської ідеології ця галузь має стати основним засобом гармонізації відносин між особою з інвалідністю та публічною владою.

Висновки. Отже, адміністративна діяльність публічної адміністрації щодо реалізації і захисту прав та свобод інвалідів – це врегульована нормами адміністративного права – державно-владна, контролююча, публічно-сервісна діяльність публічної влади, яка базується на людиноцентристській ідеології та спрямована на утвердження, реалізацію і захист прав та свобод інвалідів.

Література

1. Курс адміністративного права України : підручник / В.К. Колпаков, О.В. Кузьменко, І.Д. Пастух, В.Д. Сущенко та ін. / за ред. В.В. Колпакова. – К. : Юрінком Інтер, 2012. – С. 179.
2. Адміністративне право України : підручник / за заг. ред. Ю.П. Битяка. – К. : Юрінком Інтер, 2006. – С. 8-14.
3. Адміністративна діяльність органів внутрішніх справ: навчальний посібник / за заг. ред. Моїсєєва Є.М. / Олєфір В.І., Константінов С.Ф., Лошицький М.В. та ін. – К. : Вид-во ТОВ, 2010. – С. 5.
4. Калаєнов Д.П. Поліція країн ЄС та використання її досвіду в адміністративній діяльності органів внутрішніх справ України: теорія і практика : дис. ... доктора юрид. наук : 12.00.07 // Д.П. Калаєнов. – К., 2010. – С. 31.
5. Голобородько Д.В. Адміністративна діяльність органів внутрішніх справ щодо протидії нелегальній міграції : дис. ... кандидата юрид. наук : 12.00.07 / Д.В. Голобородько. – Дніпропетровськ, 2009. – С. 48.
6. Юридична енциклопедія / [редкол. Ю.С. Шемшученко (відп. ред.) та ін.]. – К. : Укр. енцикл., 1998. – Т. 1: А–Г. – 672 с.
7. Нижник Н.Р. Теоретичні аспекти державного управління : монографія / Н.Р. Нижник, С.П. Мосов. – Чернівці : Технодрук, 2011. – С. 152-154.
8. Приймаченко Д.В. Адміністративна діяльність митних органів у сфері реалізації митної політики держави: дис. ... доктора юрид. наук : 12.00.07 / Д.В. Приймаченко. – Дніпропетровськ, 2007. – С. 189.
9. Адміністративне право України. Академічний курс: підруч. : У двох томах: Том 1. Загальна частина / Ред. колегія: В.Б. Авер'янов та ін. – К.: ТОВ „Видавництво „Юридична думка”, 2007 – С. 255.
10. Бєвзенко В.М. Суб'єкти владних повноважень в адміністративному судочинстві України : дис. ... доктора юрид. наук : 12.00.07 / В.М. Бєвзенко. – Х., 2010. – С. 63.

11. Стеценко С.Г. Адміністративне право України : навчальний посібник / С.Г. Стеценко. – Вид. 3-тє, перероб. та доп. – К. : Атіка, 2011. – С. 23, 59.

12. Адміністративне право України : підручник / за заг. ред. Ю.П. Битяка. – К. : Юрінком Інтер, 2006. – С. 22-24.

13. Коломоєць О.Т. Адміністративне право України : підручник / Т.О. Коломоєць. – К. : Юрінком Інтер, 2011. – С. 167.

14. Мельник Р.С. Категорія „публічне управління” у новій інтерпретації / Р.С. Мельник // Адміністративне право і процес. – № 1(3). – 2013. – С. 9-11.

15. Демократичні засади державного управління та адміністративне право : монографія / Кол. авт.: Ю.С. Шемшученко, В.Б. Авер'янов, О.Ф. Андрійко та ін. – К.: Вид-во «Юридична думка», 2010. – С. 48.

16. Авер'янов В. Принцип верховенства права у сфері виконавчої влади: питання теорії та практика реалізації // Право України. – 2010. – №3. – С. 73.

17. 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. – С.5.

УДК 355.2 (477)

Сокурєнко В.В.,

д-р юрид. наук, доцент,
ректор Харківського національного
університету внутрішніх справ

ПРОБЛЕМНІ ПИТАННЯ РЕАЛІЗАЦІЇ ВІЙСЬКОВО- МОРСЬКИМИ СИЛАМИ ЗБРОЙНИХ СИЛ УКРАЇНИ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО СТАТУСУ

У результаті аналізу особливостей адміністративно-правового статусу Військово-Морських Сил України зроблено акцент на певні проблемні моменти, що виникають під час його реалізації. У зв'язку з цим запропоновано перспективні кроки у