

7. Про утворення Національної служби здоров'я України: Постанова Кабінету Міністрів України від 27 грудня 2017 р. № 1101. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1101-2017-п>.

8. Стеценко С.Г. Адміністративне право України : навчальний посібник. Київ : Атіка, 2007. 624 с.

9. Деякі питання безперервного професійного розвитку лікарів : Наказ Міністерства охорони здоров'я України від 22 лютого 2019 р. № 446. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0293-19>.

10. Гомон Д.О. Адміністративно-правове та організаційне забезпечення охорони здоров'я в Україні : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07; ОДУВС, 2018. 250 с.

11. Про затвердження Положення про Громадську раду при Міністерстві охорони здоров'я України : Наказ Міністерства охорони здоров'я України від 16 січня 2018 р. № 74. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0074282-18>.

12. МОЗ запроваджує використання оцінки медичних технологій. URL: <https://www.kmu.gov.ua/ua/news/moz-zaprovadzhuye-vikoristannya-ocinki-medichnih-tehnologij>.

**ГРЕЧАНЮК Р. В.,**  
кандидат юридичних наук,  
провідний науковий співробітник  
(Національна академія прокуратури  
України)

УДК 342.951

DOI <https://doi.org/10.32842/2078-3736-2019-4-25>

### АДМІНІСТРАТИВНА ДІЯЛЬНІСТЬ: ЗАГАЛЬНОКОНЦЕПТУАЛЬНІ АСПЕКТИ РОЗУМІННЯ

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

Зазначено, що характеристика адміністративної діяльності як частини поліцейської діяльності засвідчує тенденцію до її осучаснення, а це обов'язково повинно відбитися на ознаках, меті, змісті та формах адміністративної діяльності. Це особливо стосується побудови сервісної складової частини адміністративної діяльності. Проте автор також вважає дещо некоректним безумовне віднесення категорії адміністративної діяльності до поліцейської, адже багато інших публічно-правових сфер наділені схожими ознаками, що свідчить про можливість екстраполяції змісту, ознак, процедур і самої теоретичної конструкції адміністративної діяльності на ці сфери. Адміністративна діяльність



характеризує систему управлінських, а також похідних і суміжних із ними процедур, необхідних для якісного й ефективного внутрішньоорганізаційного упорядкування процесів персоналом, наділеного владними повноваженнями та компетенцією, спрямованих 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 as signing the category of administrative activity to the police officer, since many other public-law spheres are end owed 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.

**Вступ.** Адміністративна діяльність у правовій науці України традиційно розглядається в контексті поліцейської діяльності, спрямованої на забезпечення громадського порядку та безпеки. Проте концепція адміністративної діяльності останнім часом підтримується у наукових розробках багатьох сфер суспільних, переважно публічних відносин. Слід відзначити зміну підходу до самого розуміння категорії адміністративної діяльності та можливості її застосування для характеристики тих чи інших процесів. Зокрема, адміністративна діяльність увібрала в себе характеристики управління, публічного адміністрування, менеджменту тощо. Зважаючи на це, актуальності набувають питання правильного розуміння поняття адміністративної діяльності для сучасної публічно-владної діяльності й адміністративно-правової науки.

Великий внесок у формування концептуальних основ адміністративної діяльності зробили 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.

**Постановка завдання.** Метою статті є здійснення аналізу загальнотеоретичної концепції адміністративної діяльності у різних суспільних і державних сферах.



**Результати дослідження.** Необхідно зауважити, що в сучасній правовій науці дотепер немає однозначного підходу до розуміння категорії адміністративної діяльності. Адже побудована на традиційних постулатах концепція адміністративно-правового забезпечення певної царини суттєво змінюється шляхом осучаснення та застосування нових визначень, понять, категорій, притаманних іншим науковим напрямам. Прикладом традиційного, навіть ортодоксального підходу є позиція Л.В. Коваль, за якою головне в адміністративній діяльності – це видання нормативних та індивідуальних актів [1, с. 69]. Натомість такий підхід видається нам вкрай застарілим, адже сучасні наукові розробки довели існування і можливість використання ширших трактувань, що більш системно характеризують досліджувану категорію.

Знову ж таки, категорія адміністративної діяльності найбільш розроблена у сфері поліцейської. Так, у навчальному посібнику «Адміністративна діяльність Національної поліції» знаходимо таке визначення: адміністративна діяльність Національної поліції – 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 і юридичним особам [2, с. 5]. За деякими винятками (зокрема щодо публічно-сервісної ознаки) представлене визначення вкрай схоже на ті, що були притаманні для цієї ж категорії, тільки застосовно до органів внутрішніх справ України. Наприклад, В. Конопльов адміністративну діяльність ОВС визначає як урегульовану адміністративно-правовими нормами, виконавчо-владну, розпорядницьку діяльність, яка спрямована, з одного боку, на забезпечення виконання поставлених перед органами внутрішніх справ правоохоронних завдань щодо сприяння реалізації нормативно закріплених прав, свобод і законних інтересів фізичних і юридичних осіб, їх охорону та захист, охорону громадського порядку та громадської безпеки, боротьбу із правопорушеннями, а з іншого – на упорядкування внутрішньосистемних відносин, які виникають із питань організації самої системи органів внутрішніх справ, забезпечення необхідних умов для її функціонування [3, с. 138]. Такий авторський підхід нам імпонує, зважаючи на його зміст і намагання згаданого вченого охопити різні характеристики цього поняття. Схожий підхід знаходимо вже в сучасних джерелах, що стосуються діяльності поліції. Зокрема, адміністративна діяльність органів поліції визначається як врегульована нормами адміністративного права державно-владна, підзаконна, організаційно-розпорядча діяльність, спрямована на:

а) надання поліцейських послуг у сферах охорони прав і свобод людини, інтересів суспільства і держави, забезпечення публічної безпеки і порядку, протидії злочинам та іншим правопорушенням, надання послуг з допомоги особам, котрі з особистих, економічних, соціальних причин або внаслідок надзвичайних ситуацій потребують такої допомоги;

б) впорядкування внутрішньосистемних поліцейських відносин і забезпечення чіткої організації та функціонування всієї системи підрозділів і служб Національної поліції України [4, с. 16]. Таке визначення вже адаптоване до актуального законодавства про поліцейську діяльність і відображає поєднання традиційного розуміння адміністративної діяльності з сучасною концепцією поліцейської діяльності в Україні.

Більш функціональний підхід знаходимо в роботі Л.Л. Попова, котрий зауважує, що адміністративна діяльність ОВС – це діяльність щодо практичної реалізації функцій із забезпечення особистої безпеки громадян, охорони громадського порядку та громадської безпеки і що вона має свої складники, тобто поділяється на адміністративно-наглядову, адміністративно-розпорядчу й адміністративно-юрисдикційну діяльність [5, с. 84]. Такий підхід розкриває призначення та форми адміністративної діяльності, проте не достатньо звертає увагу на її зміст, без якого практично неможливо реалізувати її завдання та функції. Отже, якщо говорити про монополістичну позицію щодо характеристики адміністративної діяльності як частини поліцейської діяльності, можемо побачити тенденції до її осучаснення та прагнення врахувати зміни у сутності та призначенні останньої, що обов'язково має відбитися на ознаках, меті, змісті та формах адміністративної діяльності. Це особливо стосується побудови сервісної складової частини адміністративної діяльності. Проте ми також вважаємо дещо



некоректним безумовне віднесення категорії адміністративної діяльності до поліцейської, адже багато інших публічно-правових сфер наділені схожими ознаками, що свідчить про можливість екстраполяції змісту, ознак, процедур і самої теоретичної конструкції адміністративної діяльності на ці сфери. Тому констатуємо необхідність обов'язкової специфікації адміністративної діяльності залежно від сфери застосування (наприклад, адміністративна поліцейська діяльність).

На продовження сказаного розглянемо застосування досліджуваної категорії на рівні інших публічно-правових сфер. С.С. Купрєєв, застосовуючи поняття адміністративної діяльності до інших (не правоохоронних) органів виконавчої влади, констатував, що комплексно і системно це питання практично не досліджувалося. Він пояснив це такими обставинами:

- по-перше, вживання інших, більш усталених термінів, таких як «державне управління», «виконавчо-розпорядча діяльність», «адміністративно-правовий вплив»;
- по-друге, відсутність чітких підходів до визначення адміністративної діяльності органу виконавчої влади, її завдань і принципів, відмінностей від інших видів діяльності;
- по-третє, спірність питання про співвідношення таких правових категорій, як «функція органу виконавчої влади», «напрямок діяльності органу виконавчої влади», «вид діяльності органу виконавчої влади»;
- по-четверте, відсутність у законодавстві прямого закріплення адміністративної діяльності як самостійного напрямку діяльності органів виконавчої влади» [6, с. 27–30].

Отже, адміністративна діяльність у державному управлінні є подібною до операційного управління в комерційному секторі з властивими йому рисами. Відмінність полягає лише в меті діяльності та способах її досягнення. Адміністративна діяльність, будучи різновидом управлінської діяльності, спрямована на організацію різноманітних процесів і управління ними [7, с. 59–67]. Адміністративна діяльність - це діяльність органів виконавчої влади, інших державних органів, в т. ч. органів управління, що діють всередині органів законодавчої та судової влади, органів державного контролю і нагляду, державних посадових осіб, виконавчих органів і посадових осіб місцевого самоврядування, державних і муніципальних установ, інших органів публічного управління щодо здійснення на основі відповідних законів і підзаконних нормативних правових актів функцій нормотворчості, державного і муніципального управління (адміністрування), забезпечення безпеки особистості, суспільства і держави [8, с. 3]. Інший, але схожий підхід, передбачає, що адміністративна діяльність – це діяльність працівників апарату управління, яка здійснюється в межах визначеної посади і є предметом дослідження адміністративного менеджменту. Відповідно до поділу управлінської праці первинною структурно-функціональною одиницею в системі управлінської праці є посадова діяльність індивіда, тобто адміністративна діяльність розглядається з позиції аналізу системи «посада – працівник». Відправним пунктом дослідження посади як управлінської категорії є виявлення її основних системних характеристик: структури, зв'язків, функцій, організації [9]. Управлінська складова частина адміністративної діяльності є її основою і визначає ключові процеси, які характеризують основні форми, методи, засоби владного (керівного) впливу. Причому адміністративна діяльність є також основним засобом досягнення мети публічного адміністрування у певній сфері.

Узагальнюючи різні теоретичні напрацювання, В.Ф. Пузирний зазначає, що головним призначенням адміністративної діяльності як характеристики державного управління є внутрішньоуправлінське забезпечення виконання визначених державних завдань і стратегічних пріоритетів відповідного суб'єкта. Її ефективність (через вдалі операційні моделі, управлінські рішення, адміністративні методи) здатна підвищити якість самої державницької стратегії у певній сфері, інколи приховавши її недоліки [10, с. 42]. З таким твердженням можна погодитися, однак вважаємо, що адміністративна діяльність характеризує систему управлінських, а також похідних і суміжних із ними процедур, необхідних для якісного й ефективного внутрішньоорганізаційного упорядкування процесів персоналом, наділеного владними повноваженнями та компетенцією, спрямованих на реалізацію функцій, досягнення мети та завдань публічного адміністрування у певній сфері.



За допомогою інструментарію адміністративної діяльності, на нашу думку, розкриваються процедури, переважно спрямовані на забезпечення якісних управлінських процесів, що свідчить про її забезпечувальний характер і спрямованість на досягнення основної мети діяльності органу публічної адміністрації.

Схожою з поняттям адміністративної діяльності є категорія адміністративного менеджменту, яка уособлює окремі управлінські процеси, притаманні як одному, так і іншому поняттю. На відміну від адміністративної діяльності, менеджмент характеризує тільки один із декількох компонентів діяльності, а саме реалізацію виконавчо-розпорядчої функції.

Адміністративний менеджмент – це один із напрямів сучасного менеджменту, що вивчають адміністративно-розпорядчі форми управління. Розрізняють два основні напрями адміністративного менеджменту: розробку раціональної системи управління організації та побудову структури організації. Відмінні особливості адміністративного менеджменту такі: часте застосування лінійної та лінійно-функціональної структури управління; ієрархія; застосування формалізованих способів прийняття управлінських рішень; чітке розмежування посадових повноважень; поділ влади. Адміністративний менеджмент застосовується як у підприємницькому середовищі (комерційні організації), так і в державному управлінні. Державно-адміністративне управління – вид державної діяльності з управління справами держави, в межах якого практично реалізується виконавча влада. Воно має такі відмінні ознаки: 1) безперервний і оперативний характер діяльності; 2) здійснення спеціалізованих функцій, що вимагають однакової технології; 3) встановлення юридично-функціональних режимів; 4) застосування заходів адміністративної відповідальності; 5) діяльність ієрархічно побудованого апарату управління; 6) професійний персонал; 7) адміністративний розсуд [11, с. 21].

Під адміністративним менеджментом відповідно до сучасного концептуального підходу слід розуміти управлінську діяльність, яка передбачає встановлення, підтримку штатних параметрів функціонування організації шляхом чіткої формалізації, суворої регламентації, контролю і регулювання діяльності трудового колективу, що направлена на вирішення зовнішніх завдань, досягнення цільових орієнтирів, забезпечення стійкості організації в зовнішньому середовищі [12].

Адміністративний менеджмент є функціональним підвидом менеджменту, націленим на організацію і забезпечення управлінського процесу, розподіл і контроль над виконанням розпоряджень на підприємстві чи організації [13].

До основних управлінських функцій належать ті, які здійснюються адміністративними службами і виконуються безпосередньо на замовлення суспільства, а саме: економічні, соціальні, культурні, правові, поліцейські тощо. Перелік цих функцій у процесі розвитку цивілізації розширюється через залучення нових, таких як забезпечення екологічної безпеки й охорони навколишнього середовища тощо. Для достатньо розвинутої країни основні функції управління можуть бути умовно поділені на декілька видів.

Серед основних функцій виділяють чотири групи. По-перше, це функція верховної влади, завданням якої є оборона (підготовка проведення бойових дій; економічна мобілізація суспільства); підтримка міжнародних зв'язків (представництво уряду за кордоном, захист прав своїх громадян; ведення дипломатичних переговорів); поліцейська служба (захист осіб і майна; охорона громадянських прав; політична поліція (СБУ); постачання уряду політичною інформацією; судочинство (цивільне і кримінальне); громадянський стан; відносини з релігійними установами; функціонування політичних інституцій (організація та матеріальне забезпечення національних і місцевих виборів функціонування державного та місцевого парламентів, проведення референдумів); регламентування засобів інформації. По-друге, економічні функції, що включають організацію грошового обігу; загальну координацію економічної політики; діяльність у сфері прикладних економічних досліджень і розробок (оподаткування, грошову емісію, капіталовкладення, кредит, ціни, зовнішню торгівлю, продуктивність тощо). По-третє, соціальні функції, до яких належить діяльність у сфері



охорони здоров'я, гігієни, життя й урбанізації, захист прав та інтересів найманих робітників; перерозподіл прибутків (на користь багатодітних сімей, бідних, ветеранів війни, літніх людей тощо); охорону і благоустрій природного середовища. По-четверте, освітні та культурні функції, серед яких виділяють організацію досліджень у галузі фундаментальних наук; загальну, технічну, мистецьку освіту, спортивне виховання дітей і підлітків; підвищення кваліфікації працівників; організацію дозвілля, спортивних змагань; розповсюдження інформації неполітичного характеру; мистецтво і культуру [14]. Управлінські функції відображають ключові сутнісні напрями внутрішньоорганізаційної, а також стратегічної державно-владної діяльності. Функції управління прямо пов'язані з адміністративною діяльністю і визначають її спрямованість.

Адміністративний менеджмент – це діяльність із управління всередині колективу підприємства, установи, організації, державного органу, направлена на вирішення завдань, які пов'язані з їх місією, та створення в колективі найкращих умов для її реалізації [15, с. 5]. Бачимо, що адміністративний менеджмент є вужчою за змістом категорією порівняно з адміністративною діяльністю і характеризує внутрішньоорганізаційний, а точніше управлінський її елемент. Адміністративний менеджмент через індивідуальні управлінські акти відображується в управлінських рішеннях, спрямованих на якісне забезпечення функціонування органу публічної адміністрації. Однак розглядати категорії адміністративної діяльності й адміністративного менеджменту як тотожні, на нашу думку, неправильно.

**Висновки.** Отже, підсумуємо.

Адміністративна діяльність характеризує систему управлінських, а також похідних і суміжних із ними процедур, необхідних для якісного й ефективного внутрішньоорганізаційного упорядкування процесів управління персоналом, наділеного владними повноваженнями та компетенцією, спрямованих на реалізацію функцій, досягнення мети та завдань публічного адміністрування у певній сфері.

Констатуємо необхідність обов'язкової специфікації адміністративної діяльності залежно від сфери застосування (наприклад, адміністративна поліцейська діяльність).

#### **Список використаних джерел:**

1. Коваль Л. Адміністративне право України. Курс лекцій (Загальна частина). Київ : Основи, 1994. 154 с.
2. Адміністративна діяльність Національної поліції : навчальний посібник для підготовки до іспиту / за ред. В.А. Кулікова. Київ : «Освіта України», 2016. 230 с.
3. Конопльов В. Поняття, зміст та основні напрями сучасної адміністративної діяльності органів внутрішніх справ. *Вісник Національної академії правових наук України*. 2013. № 3 (74). С. 135–150.
4. Адміністративна діяльність поліції у питаннях та відповідях : навчальний посібник / за заг. ред. О.М. Бандурки ; О.І. Безпалова, О.В. Джафарова, С.М. Князев та ін. ; МВС України, Харків. нац. ун-т внутр. справ. Харків: ХНУВС, 2017. 242 с.
5. Административное право и административная деятельность органов внутренних дел : учебник / под ред. Л.Л. Попова. Москва : Акад. МВД СССР, 1990. 223 с.
6. Редкоус В.М. Административно-правовое обеспечение национальной безопасности в государствах – участниках Содружества Независимых Государств. *Пятигорск* : РИА-КМВ, 2010. С. 150. Цит. по: Купреев С.С. О понятии и содержании административной деятельности органов исполнительной власти. *Административное право и процесс*. 2014. № 4. С. 27–30.
7. Кирій С.Л. Адміністративна діяльність як структурно-функціональний компонент державного управління. *Державне управління та місцеве самоврядування* : збірник наукових праць. Дніпропетровськ : ДРІДУ НАДУ, 2009. Вип. 1 (1). С. 59–67.
8. Машаров И.М. Административно-публичная деятельность как один из видов властопубличной деятельности в Российской Федерации. *Российский судья*. 2005. № 9. С. 3.
9. Гордієнко Л.Ю. Менеджмент державної установи : навчальний посібник. Харків : Вид-во ХДЕУ, 2001. 152 с.



10. Пузирний В.Ф. Адміністративна діяльність установ та органів виконання покарань : монографія. Київ : Видавничий дім «АртЕк», 2015. 378 с.
11. Забродська Г.І. Адміністративний менеджмент : навчальний посібник. Харків : ХДУХТ, 2017. С. 21.
12. Велешук С.С. Концептуальні підходи до визначення функцій та класифікації методів адміністративного менеджменту. *Ефективна економіка*. 2013. № 4. URL: <http://www.economy.nayka.com.ua/?op=1&z=1952>.
13. Герасимяк Н.В. Волинчук Ю.В. Адміністративний менеджмент як один із напрямів сучасного менеджменту. *Економіка і суспільство*. 2016. № 4. URL: [http://www.economyandsociety.in.ua/journal/4\\_ukr/19.pdf](http://www.economyandsociety.in.ua/journal/4_ukr/19.pdf).
14. Антонюк О. Адміністративний менеджмент: теоретико-методологічні засади. URL: <http://personal.in.ua/article.php?ida=413>.
15. Новікова М.М. Конспект лекцій з дисципліни «Менеджмент і адміністрування (адміністративний менеджмент)» (для студентів усіх форм навчання напряму підготовки 6.030601 – Менеджмент) / Харків. нац. ун-т міськ. госп-ва ім. О.М. Бекетова. Харків : ХНУМГ ім. О.М. Бекетова, 2016. 98 с.

**ЗАБУРАННА А. О.,**  
адвокат, аспірант кафедри аграрного,  
земельного та екологічного права  
(Національний університет «Одеська  
юридична академія»)

УДК 349.412

DOI <https://doi.org/10.32842/2078-3736-2019-4-26>

## ДЕЯКІ ПРАВОВІ АСПЕКТИ У РАЗІ ВИЗНАЧЕННЯ ПІДСУДНОСТІ ЗЕМЕЛЬНИХ СПОРІВ

У статті здійснюється аналіз доктринальних положень, позицій правників і судової практики стосовно вирішення питання щодо розмежування адміністративної та цивільної юрисдикцій.

Виділено проблемні аспекти визначення підвідомчості земельних спорів. Досліджена проблема недостатнього розмежування підвідомчості земельних спорів.

Наведено різні підходи та приклади судової практики щодо визначення підсудності земельних спорів, що змінювались протягом часу.

Установлено, що вирішення земельного спору в судах практично водночас формується та регулюється нормами Цивільного процесуального кодексу, Господарського процесуального кодексу та Кодексу адміністративного судочинства України.

Зазначено, що у процесі еволюції поглядів на підсудність земельного спору на теперішній час судова практика дійшла висновку щодо необхідності проведення судом детального аналізу спірного правовідношення на предмет наявності факту здійснення органом владних управлінських функцій, у кожному конкретному земельному судовому спорі. Звернуто увагу на те, що даний підхід включає елемент суб'єктивного погляду судді, на розгляді якого перебуває

