



Марина Булкат

докторка юридичних наук, доцентка,
начальниця відділу претензійно-позовної роботи
управління юридичного забезпечення Верховного Суду,
доцентка кафедри цивільного, господарського,
адміністративного права та правоохоронної діяльності
Інституту права та суспільних відносин
Відкритого міжнародного університету
розвитку людини “Україна”
(Київ, Україна)
yfm@ukr.net

УДК 340.1:342.9

ПОНЯТТЯ ДЕРЖАВНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ: ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВИЙ АСПЕКТ

АНОТАЦІЯ. Важливу роль у розумінні змісту адміністративно-правових відносин відіграє наявність чітких уявлень про сутність відповідних наукових понять. У нагоді стає досвід теоретико-правової наукової сфери, яку спеціалізовано на формуванні фундаментальних доктринальних положень. Стрижневими поняттями адміністративного права є ті, що виражають основи державної діяльності.

Метою статті є дослідження теоретико-правового аспекту та формування терміна “державне адміністрування” для точного відображення змісту державної діяльності під час реалізації її функцій, взаємодії з громадянським суспільством, забезпечення прав і свобод людини та громадянина.

У процесі дослідження зафіксовано перехід у вітчизняному праві від адміністративно-командної парадигми визначення терміна “державне управління” до змістовних акцентів на взаємодії громадянського суспільства і демократичної, правової держави. Визначено, що “класична” конотація слова “управління” передбачає владну зверхність одного суб’єкта над іншим. Тоді як у новітніх визначеннях державного управління слово “управління” дещо дисонує зі змістом державної діяльності, який полягає у забезпеченні прав і свобод, узгодженні інтересів, взаємодії з громадянським суспільством тощо. Визначено, що лінгвістичні характеристики слова “адміністрування” корелюються зі змістом терміна, що позначає діяльність держави, спрямовану на реалізацію її функцій з метою забезпечення ефективної взаємодії держави та громадянського суспільства, захисту прав і свобод людини та громадянина. Встановлено спорідненість термінів державного адміністрування та публічного адміністрування. Окреслено правову природу поняття державного адміністрування, відзначено його соціальне спрямування. Зазначено, що демократична, правова держава виконує функції адміністратора процесів, санкціонованих громадянським суспільством. При цьому демократичне суспільство як соціальна організація – це складна самокерована система, що постійно перебуває у русі,

© Марина Булкат, 2022

не може існувати без наявності безперервного адміністрування. Правову природу державного адміністрування визначено як форму і спосіб організації існування соціальної системи відповідного рівня розвитку (громадянське суспільство в демократичній, правовій державі).

За результатами дослідження запропоновано такі дефініції: “державне адміністрування” – діяльність держави, спрямована на реалізацію її функцій з метою забезпечення сталого розвитку, ефективної взаємодії держави та громадянського суспільства, захисту прав і свобод людини та громадянина; “адміністративне право” – це галузь права, що регулює правовідносини у сфері державного адміністрування з метою забезпечення сталого розвитку, ефективної взаємодії держави та громадянського суспільства, захисту прав і свобод людини та громадянина; “предмет адміністративного права” – це сукупність правовідносин, які виникають у сфері державного адміністрування. Серед них: а) відносини держави та громадянського суспільства у сфері державного адміністрування; б) відносини щодо адміністративних послуг; в) відносини щодо відповідальності суб’єктів державного адміністрування тощо.

Ключові слова: адміністрування; державне адміністрування; публічне адміністрування; адміністративне право; предмет адміністративного права.

Метою дослідження є вивчення теоретико-правового аспекту та формування терміна “державне адміністрування” для точного відображення змісту державної діяльності під час реалізації її функцій, взаємодії з громадянським суспільством, забезпечення прав і свобод людини та громадянина.

Тривалий час вітчизняне адміністративне право перебувало в стані системної трансформації, параметри якої визначалися процесами розвитку громадянського суспільства та демократичної, правової держави. Нині в Україні утверджується ідеологія взаємовідносин між державою і громадянином. Докорінних змін зазнає адміністративно-правова доктрина, оновлюється адміністративне законодавство. У практичній площині реалізовано численні теоретичні доробки щодо адміністративної юстиції. У результаті адміністративне право трансформується з адміністративно-командного “права державного управління” на галузь, яка нормативно визначає й адмініструє взаємодію держави з громадянським суспільством, стає інструментом функціонування демократичної, правової держави.

Наукове осмислення і подальше розроблення концептів державного адміністрування є одним із головних напрямів доктринального оновлення адміністративного права України, важливим підґрунтям його трансформації у сучасну юридичну галузь європейського змісту.

Важливу роль у розумінні сучасних сенсів державного адміністрування та змісту адміністративно-правових відносин відіграє наявність чітких уявлень про сутність відповідних наукових понять. У нагоді стає досвід теоретико-правової наукової сфери, яку спеціалізовано на формуванні фундаментальних доктринальних положень.

Так, стрижневими поняттями адміністративного права є ті, що формують основу відповідної діяльності. Для їх позначення користують-

ся термінами “державне управління”, “публічне адміністрування”, “публічне управління” тощо.

У науці адміністративного права перманентно триває дискусія щодо змісту поняття “державне управління”. Досліджуючи цю тему в контексті її зв’язку зі встановленням демократії в Україні, науковці звертають увагу на необхідність оперувати якомога чіткішими поняттями, оскільки “поняттєва точність” є не лише запорукою, а й необхідною умовою наукового пошуку¹.

Останнім часом визначення “державне управління” трансформувалося докорінно й отримало кардинально нові сенси. Відомо, що протягом періоду окупації України радянською владою² було поширено розуміння державного управління у парадигмі адміністративно-командної системи. Це закономірні наслідки конструювання владного механізму в державах з тоталітарними режимами. Відповідні дефініції відображено в юридичних словниках радянського періоду, вони не потребують додаткової коштації. В. Авер’янов свого часу слушно зауважив:

<...> власне задля певних досягнень і здійснюється управління. Не можна вважати управлінням безцільні перетворення, оскільки вони є беззмістовними. Тільки динамічне цілепокладання і цілеспрямовані дії можуть забезпечити прогрес суспільства. Так званий період застою колишнього радянського суспільства відзначався наявністю лише негативних зворотних зв’язків у структурному відношенні, а в функціональному – сталістю завдань управління, несприйнятих народом, збереженням попередньої якісної визначеності без урахування вимог зміни зовнішнього середовища, суспільного застою, а не розвитку, статичності, не руху, що суперечить самій природі людського суспільства. Крах такої системи був неминучим³.

Однак наукові патерни окупаційного періоду зберігають певний вплив на розуміння поняття “державне управління” і в сучасний період. Почасті його визначають як процес здійснення авторитарного врядування через формування та реалізацію системи державних органів виконавчої влади на всіх рівнях адміністративно-територіального поділу країни, які застосовують сукупність способів, механізмів, методів владного впливу на суспільство⁴. У дефініціях такого спрямування дотепер відзначаємо формулювання “авторитарне врядування”, “методи владного впливу”, “владна сила” тощо.

Г. Атаманчук свого часу охарактеризував державне управління як практичний, організуючий і регулюючий вплив держави (через систему своїх структур) на суспільну й приватну життєдіяльність людей із

¹ В Авер’янов (заг ред), *Демократичні засади державного управління та адміністративне право* (НАН України, Ін-т держави і права ім В М Корецького, Юрид думка 2010) 12.

² ‘Радянська окупація України’ (*Матеріал з Вікіпедії*) <https://uk.wikipedia.org/wiki/Радянська_окупація_України> (дата звернення: 30.08.2022).

³ В Авер’янов (заг ред), *Державне управління в Україні: навчальний посібник* (1999) 432; Авер’янов (н 1) 12.

⁴ Див., наприклад, В Мартиненко, ‘Демократичне врядування: проблеми теорії та практики’ (2010) 1 Публічне управління: теорія та практика 21.

метою її упорядкування, збереження або перетворення, що спирається на її владну силу⁵. При цьому науковець зазначив, що проблема “поширеності державного управління на суспільство” не полягає у витісненні держави з тих чи інших сфер суспільного життя, припиненні організації тих чи інших процесів, регулюванні тієї чи іншої поведінки. Адже все залежить від стану самого суспільства, рівня його об’єктивного саморегулювання і суб’єктивного самоврядування, від реальної поведінки людей. Упорядкування кожної сфери життя суспільства і людей, розгортання у ній свободи волі і дій опосередковано тим, наскільки державне управління підтримує загальноприйняті і законодавчо закріплені правила (норми) поведінки. Г. Атаманчук висловив думку, що і в віддаленій перспективі державне управління збереже свою властивість впливу на все суспільство⁶. З останнім твердженням важко не погодитися. Однак конотації змісту поняття “державне управління” зазнали таких значних змін із впровадженням механізмів демократичної, правової держави та під час її взаємодії з громадянським суспільством, що, можливо, потребують оновлення і відповідного понятійного інструментарію.

Ці змістовні зміни, зокрема, прослідковуються у працях В. Авер’янова⁷. Науковець відзначав органіку понять державного управління та виконавчої складової державної влади⁸ і стверджував, що рівень організуючого впливу виконавчої влади на суспільні процеси не задовольняє потреби динамічного розвитку громадянського суспільства, енергійного формування цивілізованого соціально-економічного укладу та демократичної, соціальної, правової держави.

При цьому фахівці відзначають, що у вітчизняній та зарубіжній літературі не сформувалося сталого й загальновизнаного поняття державного управління. Одні його трактують із точки зору суті, реального змісту, інші – форм, яких воно набирає і в яких функціонує. Найчастіше воно визначається через відмежування одних від інших видів державної діяльності – вся позазаконодавча та позасудова діяльність держави

⁵ Г. Атаманчук, *Теория государственного управления: курс лекций* (Юридическая литература 1997) 400.

⁶ Г. Атаманчук, *Теория государственного управления: учебник* (4-е изд, Омега-Л 2014) 33.

⁷ Див., наприклад: В. Авер’янов, ‘Актуальні завдання реформування адміністративного права’ (1999) 8 *Право України* 8–11; В. Авер’янов, О. Андрійко, *Виконавча влада і державний контроль* (Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України 1999) 47; В. Авер’янов, І. Коліушко (ред), *Державне управління та адміністративне право в сучасній Україні: актуальні проблеми реформування* (Укр акад держ упр при Президентові України 1999) 50; В. Авер’янов (ред), *Державне управління: теорія і практика* (Юрінком Інтер 1998) 431; В. Авер’янов, ‘До питання про поняття так званих “управлінських послуг”’ (2002) 6 *Право України* 125–7; В. Погорілко (ред), *Органи державної влади України* (Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2002) 592; В. Авер’янов (ред), *Державне управління: проблеми адміністративно-правової теорії та практики* (Факт 2003) 384; В. Авер’янов, ‘Проблеми державного управління та адміністративного права’ (2004) 15 *Правова держава* 76–93; В. Авер’янов, ‘Ще раз про зміст і співвідношення понять “державне управління” і “виконавча влада”: полемічні нотатки’ (2004) 5 *Право України* 113–6; В. Авер’янов (ред), *Державне управління: європейські стандарти, досвід та адміністративне право* (Юстиніан 2007) 288; В. Авер’янов, ‘Зміна домінант у доктринальному тлумаченні предмета адміністративного права’ (2005) 16 *Правова держава* 317–25; В. Авер’янов, ‘Нова доктрина українського адміністративного права: концептуальні позиції’ (2006) 5 *Право України* 11–7; В. Авер’янов (н 1) 496; В. Авер’янов, ‘Людиноцентристська ідеологія як основа реформування українського адміністративного права в умовах інтеграційного процесу’ (2010) 2 *Держава та регіони. Сер. Право* 87–92.

⁸ В. Авер’янов (н 3).

і становить зміст державного управління. Таке формальне визначення не розкриває справжньої суті державного управління, його призначення⁹. Із цим варто погодитися.

Натомість В. Авер'янов запропонував концепт з опорною домінантою на реальний зміст управління як специфічного виду суспільної діяльності, визначення його характерних рис й ознак, не обмежуючись юридично-формальною оцінкою. Подібний підхід характерний для представників соціологічних наукових напрямів, що досліджують проблеми управління. Вони переважно визначають управління як систематично здійснюваний цілеспрямований вплив людей на суспільну систему загалом чи на її окремі ланки зокрема на підставі пізнання і використання властивих системі об'єктивних закономірностей і тенденцій в інтересах забезпечення її оптимального функціонування та розвитку, досягнення поставленої мети. Цим визначенням підкреслюється найголовніше призначення управління – забезпечення функціонування та розвитку суспільства як єдиного цілого, його організуючий характер. Отже, державне управління, згідно з підходом В. Авер'янова, – це організуюча діяльність держави, що спрямована на виконання її завдань і функцій¹⁰.

Зі свого боку О. Андрійко виокремила¹¹ цілий пласт праць, що були видані в Україні, і безпосередньо присвячені питанням і проблематиці вітчизняного державного управління¹². Науковиця наголосила, що найсуттєвіші зміни у змісті, спрямованості державного управління зумовлені принципово новими відносинами між державою і громадянином. Державою створено нові інститути, діяльність яких має спрямовуватись на забезпечення життя і здоров'я, честі, гідності і безпеки людини. Ідеться про підвищення службової ролі держави, її виконавчих структур, формування нових відносин між державою і громадянським суспільством. Права і свободи людини та їх гарантії мають бути визначальними у діяльності держави. Має підвищуватися й відповідальність держави, її посадових осіб за належну управлінську діяльність, модернізацію організаційної та функціональної складової державного управління. Роль державного управління, на думку О. Андрійко, полягає не тільки в забезпеченні розвитку суспільства, хоча це є головною і переважаючою його метою, а й у забезпеченні стійкості, стабільності суспільних відносин, без чого неможливо домогтися впорядкованості суспільного життя і постійно підтримувати його в такому стані. У цьому полягає головний зміст державного управління¹³.

⁹ Авер'янов (н 1) 12–4.

¹⁰ Авер'янов (н 3).

¹¹ О Андрійко, 'Органи державної влади як суб'єкти державного управління' (2019) 2 Судова апеляція 35.

¹² Авер'янов, *Державне управління: теорія і практика* (н 7) 431; В Цветков та інші, *Реформування державного управління в Україні: проблеми і перспективи* (Оріяни 1998) 264; Авер'янов (н 3); Авер'янов, *Державне управління: проблеми адміністративно-правової теорії та практики* (н 7) 382; В Цветков, В Селіванов, О Скрипнюк, *Державне управління і політика* (Абрис 2006) 312; Авер'янов, *Державне управління: європейські стандарти, досвід та адміністративне право* (н 7) 216; В Філіповський, *Основи теорії державного управління: навчальний посібник* (Ноулідж 2009) 216; Авер'янов (н 1) 496.

¹³ О Андрійко, 'До питання правового забезпечення оптимізації державного управління в Україні' (2013) 24 Правова держава 205.

Іноді у сучасних наукових визначеннях відповідного поняття можна прослідкувати пошук “балансу” між державним і суспільним інтересом. У таких підходах державне управління у вузькому розумінні – це сукупність державних органів, між якими певним чином розподілені різні види діяльності держави. У широкому розумінні – це вид соціального управління, специфічної діяльності держави, що дістає вияв у функціонуванні її органів, які впливають на суспільні відносини з метою її урегулювання відповідно до державних інтересів¹⁴.

Поняття “державне управління” у новітніх енциклопедичних виданнях повною мірою відображає демократичне, правове спрямування його змісту та позначає як діяльність держави (органів державної влади), спрямовану на створення умов для найповнішої реалізації функцій держави, основних прав і свобод громадян, узгодження різноманітних груп інтересів у суспільстві та між державою і суспільством, забезпечення суспільного розвитку відповідними ресурсами¹⁵.

З огляду на зазначене варто зафіксувати перехід у вітчизняному праві від адміністративно-командної парадигми визначення терміна “державне управління” до змістовних акцентів на взаємодії громадянського суспільства і демократичної, правової держави. Можна стверджувати, що трактування терміна “державне управління” у демократичній, правовій доктрині концентровано на його аспектах реалізації державних функцій, забезпечення прав і свобод, узгодження інтересів, взаємодії з громадянським суспільством тощо. В. Лемак влучно зауважив, що схильність вітчизняної теоретико-правової науки до абстрактних або усталених визначень феноменів шкодить системі аргументів у викладі навчального і наукового матеріалу, абстрагує правничу науку і практику від конкретних соціальних явищ і процесів, пов’язаних сегментами простору і часу¹⁶. У цьому контексті можна запропонувати позначати державну діяльність такої природи терміном “державне адміністрування”.

Досліджуючи лінгвістичні характеристики, варто відзначити, що слово “управління” у тлумачних словниках української мови в первинному значенні позначає ‘1. Дію за значенням управляти’, ‘1. Спрямувати діяльність, роботу кого-, чого-небудь; бути на чолі когось, чогось; керувати’¹⁷. “Класична” конотація слова “управління” передбачає владну зверхність одного суб’єкта над іншим. Тоді як у новітніх визначеннях “державного управління” слово “управління” децю дисонує зі змістом, який полягає у забезпеченні прав і свобод, узгодженні інтересів, взаємодії з громадянським суспільством тощо.

Слово “адміністрування”, хоч і походить від лат. “*administrare*” – “управляти”, однак в українській традиції натепер має позитивну коно-

¹⁴ Т Коломоєць, *Адміністративне право України. Академічний курс: підручник* (Юрінком Інтер 2011) 576.

¹⁵ *Енциклопедичний словник з державного управління* (Ю Сурмін, В Бакуменко, А Михненко та ін уклад, Ю Ковбасюк, В Трощинський, Ю Сурмін ред, НАДУ 2010) 150.

¹⁶ В Лемак, ‘Загальна теорія права: між зміною парадигми і пошуком структури’ (2017) 3 Публічне право 46.

¹⁷ ‘Управляти’ (*Академічний тлумачний словник*) <<http://sum.in.ua/s/upravljaty>> (дата звернення: 30.08.2022).

тацію. За загальним правилом, ми пов'язуємо “адміністрування” з діяльністю, спрямованою на дотримання визначених формальних правил та вимог. Наприклад, “адміністрування систем” – робота, яку виконують фахівці для організації чого-небудь. У Великій українській енциклопедії до практичних функцій адміністрування віднесено такі: прогнозування – встановлення потенціалу об'єкта, його розрахунок у часі й просторі; планування, розрахунок реалізації шляхів і завдань розвитку об'єкта; регулювання – приведення до єдиного знаменника у виконанні певних завдань об'єктів, що включені в процес їх виконання; комунікація – налагодження зв'язків та обмін інформацією; робота з кадрами (планування, розвиток, навчання); координація – узгодження процесів; контроль – слідкування за процесом діяльності¹⁸.

Науковці вказують на поліваріативність змісту поняття “адміністрування” в англо-американській традиції, зокрема: управління та контроль за чимось (системами, організацією або бізнесом); група людей, які організують або контролюють щось; діяльність, що поєднує управління роботою підприємства чи організації; уряд країни в особливий період часу; процес управління чимось¹⁹.

Багатоманітність трактування поняття “адміністрування” відображена і у словникових виданнях, зокрема: керівництво і керування справами урядів та установ; узагальнений термін для усіх політичних рішень уряду; контроль за майном померлої людини, щоб платити податки та призначати активи спадкоємцям; виконання та реалізація *public policy*; час в офісі основного виконавця²⁰.

Водночас І. Сурай відзначила негативні конотації слова “адміністрування”, які склалися, вочевидь, у попередній період функціонування адміністративно-командної системи, коли поняття “адміністрування” хибно ототожнювалося із “радянська адміністрація”. Серед них:

формальне або бюрократичне управління; розв'язання питань, не розбираючись по суті справи, але дотримуючись формальних вимог; стиль управління, який орієнтовано тільки на методи примусу та застосуванні разом із ними методів покарання як стимулів поведінки членів трудових колективів; керівництво, в основі якого – примусові методи управління, нав'язування волі вищих посадових осіб нижчим, накази на здійснення певних робіт без логічного обґрунтування, на підставі суб'єктивних рішень²¹.

Можливо, саме з огляду на вказані конотації, деякі правники дотепер використовують “звужене” поняття “адміністрування”, що є лише складовою поняття “управління”. У таких підходах адміністрування роз-

¹⁸ І Сурай, ‘Адміністрування’ (Велика українська енциклопедія) <<https://vue.gov.ua/Адміністрування>> (дата звернення: 30.08.2022).

¹⁹ О Серов, ‘Аналіз термінологічного забезпечення категорійно-понятійного апарату в галузі знань “публічне управління й адміністрування”’ (2016) 2 Державне управління: теорія та практика 18.

²⁰ О Я Лазор, О Д Лазор, ‘Публічне управління та адміністрування: ретроспектива деяких теоретичних аспектів’ (2015) 56 Університетські наукові записки 111–21.

²¹ Сурай (н 18).

глядається як самостійний вид управлінської діяльності або ж як одна з функцій керівника²².

Із розвитком демократичної, правової держави, а також економічних процесів, термін “адміністрування” набув поширення в економічних, підприємницьких відносинах. Дослідження особливостей поняття “адміністрування на підприємствах в умовах євроінтеграційних процесів” деталізовано В. Овчарук²³. Науковці відповідної спеціалізації визначають адміністрування як професійну діяльність менеджерів організації або державних службовців, що спрямована на реалізацію поставлених завдань і пошук оптимальних шляхів їх вирішення²⁴.

Отже, мовленнєві характеристики слова “адміністрування” загалом відповідають змістові терміна, що позначає діяльність держави, спрямовану на реалізацію її функцій з метою забезпечення ефективної взаємодії держави та громадянського суспільства, захисту прав і свобод людини та громадянина.

Ще одним доктринальним поняттям, значущим для дефініції “державне адміністрування”, є публічне адміністрування. Наперед варто сказати, що у вітчизняній правничій сфері воно набуло повсюдного використання вже в період розвитку демократичної, правової держави. Це позначилося на його трактуванні. Термін “публічне адміністрування” взяв свій початок із аналогічного “публічне управління”. Вперше його використав Д. Кілінг у 1972 р. Він визначив публічне управління як пошук використання ресурсів найкращим способом задля досягнення пріоритетних цілей державної політики²⁵. Поява понять “публічне управління”, а згодом – “публічне адміністрування” була спричинена потребою у вираженні процесу модернізації організаційних структур і процедур держави. Публічне управління, за Д. Кілінгом, стосується ефективного функціонування всієї системи політичних інституцій.

Іноді вітчизняні правники використовують обидва синоніми в дефініції, позначаючи термін “публічне управління та адміністрування” (англ. *public management and administration*) як діяльність, що пов’язана з вирішенням стратегічних завдань державних органів, підприємств, установ, організацій з урахуванням комплексу зовнішніх і внутрішніх факторів впливу і тенденцій розвитку в конкурентному середовищі, а також у певній галузі суспільного виробництва і держави загалом²⁶.

Науковці визначають публічне адміністрування як модифікацію класичного менеджменту в різних сферах життєдіяльності суспільства, тобто планування, організації та мотивації з акцентом на контролі за

²² Ю Мироненко, ‘Сутність адміністративного управління підприємством та його актуальність у сучасних умовах’ (2014) 13 Управління розвитком 65.

²³ В Овчарук, ‘Сутність адміністрування на підприємствах’ [2018] 2 (19) Науковий вісник ужгородського національного університету 115–8.

²⁴ М Войнаренко, О Костюк, ‘Сутність та принципи бізнес-адміністрування на підприємствах’ [2013] 4 (9) Економіка: реалії часу 50.

²⁵ D Keeling, *Management in Government* (Allen & Unwin 1972) 15.

²⁶ ‘Публічне управління та адміністрування’ (*Матеріал з Вікіпедії*) <https://uk.wikipedia.org/wiki/Публічне_управління_та_адміністрування> (дата звернення: 30.08.2022).

формуванням і використанням ресурсів, що має за мету їх ефективне використання органами влади, бізнесом, громадянами²⁷. Згідно з іншим підходом публічне адміністрування – це

метод управління, який забезпечує надання суспільству послуг щодо законодавства та реалізацію обраної політики, яку втілюють відповідно до делегованих повноважень державні службовці у всіх напрямках прояву зазначеної політики²⁸.

Іноді “публічне адміністрування” визначено як форму реалізації публічного управління, яке здійснюють представницькі органи демократичного врядування через свої виконавчі структури²⁹.

Отже, можна відзначити спорідненість термінів державного адміністрування та публічного адміністрування. При цьому державне адміністрування стосується діяльності держави загалом. Тоді як публічне адміністрування обмежено сферою функціонування системи політичних інституцій. Однак питання співвідношення цих термінів потребує подальшого вивчення.

Звертаючись до характеристики правової природи поняття “державне адміністрування”, варто відзначити його соціальне спрямування. В. Ковальчук вдало сформулював, що джерелом легітимності державної влади є людина, а точніше – її активна участь у суспільно-політичному житті держави (у правовій, політичній, господарській сферах життєдіяльності). Через такі сфери участі державна влада та право набувають реальної легітимності³⁰.

Дійсно, діяльність будь-якої держави відображає її політичну систему, форму держави тощо. Демократична, правова держава виконує функції адміністратора процесів, санкціонованих громадянським суспільством. При цьому демократичне суспільство як соціальна організація – це складна самокерована система, що постійно перебуває у русі, не може існувати без наявності безперервного адміністрування.

М. Козюбра з цього приводу зазначив, що

державна організація влади є результатом прогресивного розвитку суспільства, відповідно, народ у певний історичний період формує державну владу. Це передбачає утворення у суспільстві різних за рівнем та повноваженнями органів державної влади, порядок їхнього формування, зокрема шляхом народного волевиявлення, встановлення повноважень, засобів контролю за їх діяльністю з боку інших органів та всього суспільства, способи їхньої взаємодії, підзвітності, відповідальності тощо³¹.

²⁷ О Амосов, Н Гавкалова, ‘Публічне адміністрування в Україні: зв’язок з архетипами та пріоритети розвитку’ (2014) 2 Публічне управління: теорія і практика 8.

²⁸ Т Семенчук, ‘Сутність категорії “публічне адміністрування” та передумови її формування’ (2013) 42 Вісник економіки транспорту і промисловості 388.

²⁹ Мартиненко (н 4) 20.

³⁰ В Ковальчук, *Легітимність державної влади в правовій теорії та державно-правовій практиці* (К 2011) 185.

³¹ *Загальна теорія права: підручник* (М Козюбра ред, Ваїте 2015) 114.

Кожному типу соціальної організації, конкретному історичному суспільству притаманні свої специфічні форми і методи діяльності. Тому зміст державної діяльності не можна інтерпретувати поза контекстом середовища його функціонування. Державне адміністрування виникає з потреб самокерованої системи громадянського суспільства. Якщо на ранніх етапах розвитку суспільства і держави варто вести мову саме про “управління” суспільством, то з формуванням демократичної держави і громадянського суспільства, підвищенням його ролі у цій взаємодії, можна запровадити використання терміна “державне адміністрування”. Державне адміністрування є формою і способом організації існування соціальної системи відповідного рівня розвитку (громадянське суспільство в демократичній, правовій державі).

Як слушно зауважила Н. Оніщенко, говорячи про демократичну державу, насамперед слід ставити питання про взаємодію держави і громадянського суспільства. Науковиця вважає безсумнівним, що дієві державотворчі процеси неможливі сьогодні без: дієвого втручання громадянського суспільства в усі процеси державотворення; належного розвитку усіх інститутів сучасної європейської держави; гармонійної збалансованої дії інститутів громадянського суспільства і правової держави; виховання соціально активної особистості, здатної до реформаторських змін в умовах розвитку громадянського суспільства³².

Висновки. Таким чином, можна запропонувати такі дефініції:

– державне адміністрування – діяльність держави, спрямована на реалізацію її функцій з метою забезпечення сталого розвитку, ефективної взаємодії держави та громадянського суспільства, захисту прав і свобод людини та громадянина.

– адміністративне право – це галузь права, що регулює правовідносини у сфері державного адміністрування з метою забезпечення сталого розвитку, ефективної взаємодії держави та громадянського суспільства, захисту прав і свобод людини та громадянина.

– предмет адміністративного права – це сукупність правовідносин, які виникають у сфері державного адміністрування. Серед них: а) відносини держави та громадянського суспільства у сфері державного адміністрування; б) відносини щодо адміністративних послуг; в) відносини щодо відповідальності суб’єктів державного адміністрування тощо.

REFERENCES

Bibliography

Authored books

1. Keeling D, *Management in Government* (Allen & Unwin 1972) (in English).
2. Atamanchuk G, *Teoriya gosudarstvennogo upravlenija: kurs lekcij* (Juridicheskaja literatura 1997) (in Russian).

³² Н Оніщенко, ‘Правова доктрина, юридична наука та захист прав людини (коефіцієнт корисної дії)’ (2020) 11 Альманах права 12.

3. Atamanchuk G, *Teoriya gosudarstvennogo upravlenija: uchebnik* (4-e izd, Omega-L 2014) (in Russian).
4. Aver'ianov V, Andriiko O, *Vykonavcha vlada i derzhavnyi kontrol* (In-t derzhavy i prava im V M Koretskoho NAN Ukrainy 1999) (in Ukrainian).
5. Filipovskiy V, *Osnovy teorii derzhavnogo upravlinnia: navchalnyi posibnyk* (Noulidzh 2009) (in Ukrainian).
6. Kolomoiets T, *Administratyvne pravo Ukrainy. Akademichnyi kurs: pidruchnyk* (Iurinkom Inter 2011) (in Ukrainian).
7. Kovalchuk V, *Lehitymnist derzhavnoi vlady v pravovii teorii ta derzhavno-pravovii praktytsi* (K 2011) (in Ukrainian).
8. Tsvietkov V ta inshi, *Reformuvannia derzhavnogo upravlinnia v Ukraini: problemy i perspektyvy* (Oriany 1998) (in Ukrainian).
9. Tsvietkov V, Selivanov V, Skrypniuk O, *Derzhavne upravlinnia i polityka* (Abrys 2006) (in Ukrainian).

Edited books

10. Aver'ianov V (red), *Derzhavne upravlinnia: problemy administratyvno-pravovoi teorii ta praktyky* (Fakt 2003) (in Ukrainian).
11. Aver'ianov V (red), *Derzhavne upravlinnia: teoriia i praktyka* (Iurinkom Inter 1998) (in Ukrainian).
12. Aver'ianov V (red), *Derzhavne upravlinnia: yevropeiski standarty, dosvid ta administratyvne pravo* (Iustynian 2007) (in Ukrainian).
13. Aver'ianov V (zah red), *Demokratychni zasady derzhavnogo upravlinnia ta administratyvne pravo* (NAN Ukrainy, In-t derzhavy i prava im V M Koretskoho, Yuryd dumka 2010) (in Ukrainian).
14. Aver'ianov V (zah red), *Derzhavne upravlinnia v Ukraini: navchalnyi posibnyk* (K 1999) (in Ukrainian).
15. Aver'ianov V, Koliushko I (red), *Derzhavne upravlinnia ta administratyvne pravo v suchasni Ukraini: aktualni problemy reformuvannia* (Ukr akad derzh upr pry Prezydentovi Ukrainy 1999) (in Ukrainian).
16. Pohorilko V (red), *Orhany derzhavnoi vlady Ukrainy* (In-t derzhavy i prava im V M Koretskoho NAN Ukrainy 2002) (in Ukrainian).
17. Zahalna teoriia prava: pidruchnyk (Koziubra M red, Vaite 2015) (in Ukrainian).

Dictionaries and encyclopedias

18. 'Publichne upravlinnia ta administruvannia' (*Material z Vikipedii*) <https://uk.wikipedia.org/wiki/Publichne_upravlinnia_ta_administruvannia> (accessed: 30.08.2022) (in Ukrainian).
19. 'Radianska okupatsiia Ukrainy' (*Material z Vikipedii*) <https://uk.wikipedia.org/wiki/Radianska_okupatsiia_Ukrainy> (accessed: 30.08.2022) (in Ukrainian).
20. 'Upravliaty' (*Akademichnyi tlumachnyi slovnyk*) <<http://sum.in.ua/s/upravljaty>> (accessed: 30.08.2022) (in Ukrainian).
21. *Entsyklopedychnyi slovnyk z derzhavnogo upravlinnia* (Surmin Iu, Bakumenko V, Mykhnenko A ta in ukklad, Kovbasiuk Yu, Troshchynskiy V, Surmin Yu red, NADU 2010) (in Ukrainian).
22. Surai I, 'Administruvannia' (*Velyka ukrainska entsyklopediia*) <<https://vue.gov.ua/Administruvannia>> (accessed: 30.08.2022) (in Ukrainian).

Journal articles

23. Amosov O, Havkalova N, 'Publichne administruvannia v Ukraini: zv'iazok z arkhetypamy ta priorityety rozvytku' (2014) 2 Publichne upravlinnia: teoriia i praktyka 8 (in Ukrainian).
24. Andriiko O, 'Do pytannia pravovoho zabezpechennia optymizatsii derzhavnoho upravlinnia v Ukraini' (2013) 24 Pravova derzhava 205 (in Ukrainian).
25. Andriiko O, 'Orhany derzhavnoi vlady yak sub'iekty derzhavnoho upravlinnia' (2019) 2 Sudova apeliatsiia 35 (in Ukrainian).
26. Aver'ianov V, 'Aktualni zavdannia reformuvannia administratyvnoho prava' (1999) 8 Pravo Ukrainy 8–11 (in Ukrainian).
27. Aver'ianov V, 'Do pytannia pro poniattia tak zvanykh "upravlinskykh posluh"' (2002) 6 Pravo Ukrainy 125–7 (in Ukrainian).
28. Aver'ianov V, 'Liudynotsentrystska ideolohiia yak osnova reformuvannia ukrainskoho administratyvnoho prava v umovakh intehratsiinoho protsesu' (2010) 2 Derzhava ta rehiony. Ser. Pravo 87–92 (in Ukrainian).
29. Aver'ianov V, 'Nova doktryna ukrainskoho administratyvnoho prava: kontseptualni pozytsii' (2006) 5 Pravo Ukrainy 11–7 (in Ukrainian).
30. Aver'ianov V, 'Problemy derzhavnoho upravlinnia ta administratyvnoho prava' (2004) 15 Pravova derzhava 76–93 (in Ukrainian).
31. Aver'ianov V, 'Shche raz pro zmist i spivvidnoshennia poniat "derzhavne upravlinnia" i "vykonavcha vlada": polemichni notatky' (2004) 5 Pravo Ukrainy 113–6 (in Ukrainian).
32. Aver'ianov V, 'Zmina dominant u doktrynalnomu tлумachenni predmeta administratyvnoho prava' (2005) 16 Pravova derzhava 317–25 (in Ukrainian).
33. Lazor O Ya, Lazor O D, 'Publichne upravlinnia ta administruvannia: retrospektyva deiakykh teoretychnykh aspektiv' (2015) 56 Universytetski naukovi zapysky 111–21 (in Ukrainian).
34. Lemak V, 'Zahalna teoriia prava: mizh zminoiu paradyhmy i poshukom struktury' (2017) 3 Publichne pravo 46 (in Ukrainian).
35. Martynenko V, 'Demokratychnе vriaduvannia: problemy teorii ta praktyky' (2010) 1 Publichne upravlinnia: teoriia ta praktyka 21 (in Ukrainian).
36. Myronenko Yu, 'Sutnist administratyvnoho upravlinnia pidpriumstvom ta yoho aktualnist u suchasnykh umovakh' (2014) 13 Upravlinnia rozvytkom 65 (in Ukrainian).
37. Onishchenko N, 'Pravova doktryna, yurydychna nauka ta zakhyst prav liudyny (koefitsiiient korysnoi dii)' (2020) 11 Almanakh prava 12 (in Ukrainian).
38. Ovcharuk V, 'Sutnist administruvannia na pidpriumstvakh' [2018] 2 (19) Naukovyi visnyk uzhhorodskoho natsionalnoho universytetu 115–8 (in Ukrainian).
39. Semenchuk T, 'Sutnist katehorii "publichne administruvannia" ta peredumovy yii formuvannia' (2013) 42 Visnyk ekonomiky transportu i promyslovosti 388 (in Ukrainian).
40. Sierov O, 'Analiz terminolohichnoho zabezpechennia katehoriino-poniatiinoho aparatu v haluzi znan "publichne upravlinnia y administruvannia"' (2016) 2 Derzhavne upravlinnia: teoriia ta praktyka 18 (in Ukrainian).
41. Voinarenko M, Kostiuk O, 'Sutnist ta pryntsypy biznes-administruvannia na pidpriumstvakh' [2013] 4 (9) Ekonomika: realii chasu 50 (in Ukrainian).

Maryna Bulkat

CONCEPT OF PUBLIC ADMINISTRATION:
THEORETICAL AND LEGAL ASPECT

ABSTRACT. Having clear ideas about the essence of relevant scientific concepts plays an important role in understanding the content of administrative and legal relations. Experience in the theoretical and legal scientific field, which specializes in the formation of fundamental doctrinal provisions, comes in handy. Core concepts of administrative law are those that express the foundations of state activity.

The purpose of the article is to study the theoretical and legal aspect and the formation of the term “state administration” to accurately reflect the content of state activity during the implementation of its functions, interaction with civil society, ensuring the rights and freedoms of a person and a citizen.

In the course of the study, the transition in domestic law from the administrative-command paradigm of the definition of the term “state administration” to meaningful emphasis on the interaction of civil society and a democratic, legal state was recorded. It was determined that the “classical” connotation of the word “administration” implies the power supremacy of one subject over another. Whereas in the latest definitions of state administration, the word “administration” is somewhat inconsistent with the content of state activity, which consists in ensuring rights and freedoms, coordinating interests, interacting with civil society, etc. It was determined that the linguistic characteristics of the word “administration” are correlated with the meaning of the term, which denotes the activity of the state aimed at the implementation of its functions in order to ensure the effective interaction of the state and civil society, the protection of the rights and freedoms of man and citizen. The kinship of the terms state administration and public administration has been established. The legal nature of the concept of state administration is outlined, its social direction is noted. It is noted that a democratic, legal state performs the functions of an administrator of processes sanctioned by civil society. At the same time, a democratic society as a social organization is a complex self-governing system that is constantly in motion and cannot exist without continuous administration. The legal nature of state administration is defined as the form and method of organizing the existence of a social system of the appropriate level of development (civil society in a democratic, legal state).

Based on the results of the research, the following definitions are proposed: state administration is the activity of the state, aimed at the implementation of its functions with the aim of ensuring sustainable development, effective interaction of the state and civil society, protection of human and citizen rights and freedoms; administrative law is a branch of law that regulates legal relations in the sphere of state administration with the aim of ensuring sustainable development, effective interaction of the state and civil society, protection of human and citizen rights and freedoms; the subject of administrative law is a set of legal relations that arise in the sphere of state administration. Among them: a) relations between the state and civil society in the sphere of state administration; b) relations regarding administrative services; c) relations regarding the responsibility of subjects of state administration, etc.

KEYWORDS: administration; state administration; public administration; Administrative Law; subject of administrative law.