

ТЕОРІЯ ПРАВА І ДЕРЖАВИ



Олексій Ющик

доктор юридичних наук, професор, заслужений юрист України,
головний науковий співробітник
відділу конституційного права і місцевого самоврядування
Інституту держави і права імені В. М. Корецького НАН України
(Київ, Україна)
ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0001-5512-3612>
al-jus@i.ua

УДК 342.1

ФУНКЦІЇ ДЕРЖАВИ В КОНТЕКСТІ ПРИНЦИПУ ЗАКОННОСТІ

Анотація. Поняття функцій держави, як і поняття державного управління взагалі, продовжують залишатися в науці дискусійними. Невизначеність вказаних понять, на думку автора, значною мірою обумовлена слабким використанням дослідниками у пізнанні цих феноменів методологічного арсеналу діалектики. Зважаючи на це, у статті аналізується державне управління як діалектичний процес, а також функції держави в аспекті їх об'єктивної діалектики та в органічному зв'язку державного управління з правовою формою, як іманентною формою діяльності державного апарату.

Характеризується кількісне та якісне визначення функцій державного апарату, що залишаються поза увагою дослідників, а також реалізація функцій держави в контексті принципу законності, зумовленого правовою формою функціонування держави.

У зв'язку з цим у статті розглядаються категорії законності й правопорядку, фіксується поняття юридичного закону як юридичної форми нормативної сутності державного управління.

Сформульовано висновок про те, що принцип законності є вихідним началом у реалізації державою її функцій, і що цей принцип не обмежується політичною вимогою до державного апарату з боку суспільства, а є об'єктивно обумовленим і заданим правовою формою діяльності держави як її іманентною формою.

Ключові слова: управлінський процес; управлінське рішення; державне управління; юридичний закон; функція держави; законність; правопорядок.

Функціонування держави як суб'єкта управління суспільством (державне управління) зводиться, по суті, до *цілеспрямованого* змінення державним апаратом наявного стану суспільства в умовах його життєдіяльності, що змінюються¹.

Термін “державне управління” в літературі вживається, зокрема, у розумінні здійснюваного державою управління як основної форми соціального управління².

¹ О Ющик, *Правова реформа: загальне поняття, проблеми здійснення в Україні* (Інститут законодавства Верховної Ради України 1997) 8.

² Б Курашвили, *Очерк теории государственного управления* (Наука 1987) 6–7.

У цьому визначенні як вихідний пункт державного управління, його вихідний момент слугує *ціль*, якою спрямовуються суспільні зміни і яка стає орієнтиром у функціонуванні всіх частин державного апарату, усіх його суб'єктів – органів, окремих посадових і службових осіб, що утворюють державний апарат як єдиний полімодальний суб'єкт. Орієнтиром є *управлінське рішення*, що являє собою спосіб об'єктивації і втілення цілей суб'єкта управління як продукт управлінського процесу, котрий виробляється та реалізується у цьому процесі.

Управлінське рішення становить *формальний* спосіб доцільного спрямування діяльності суб'єкта управління, визначення його функції та підпорядкування цієї функції управлінській цілі. Очевидно, що без вирішення певних доцільних завдань управлінська функція перетворюється на щось марне, непотрібне, стає безцільним функціонуванням. У цьому, до речі, корениться таке явище, як бюрократизм.

Державне управління, як процес цілеспрямованої зміни існуючого стану суспільства й умов його життєдіяльності, включає такі *необхідні* моменти: 1) *прийняття управлінського рішення*; 2) *реалізація управлінського рішення*.

Визначення необхідних моментів державного управління, на перший погляд, не викликає труднощів. Проте насправді це не так, адже в літературі управлінський процес розглядається, як правило, без урахування його об'єктивної діалектики, а тому уявлення про процес управління залишається поверховим, далеким від його істинного поняття. Відтак звернемося до діалектики управлінського процесу.

Названі вище два моменти управлінського процесу є способами здійснення управлінської діяльності загалом і державного управління зокрема. У ролі таких способів вони формують управлінський процес, перетворюючи діяльність державного апарату в одноманітне безперервне чергування прийняття та реалізації рішень, незалежно від того, чи йдеться про законодавчу процедуру або ухвалення підзаконного акта, стягнення податку чи ухвалу судового вироку.

Таким чином, процес державного управління має *циклічну* форму і при тому є *внутрішньо суперечливим*, оскільки *єдність* управлінського процесу здійснюється в його *роз'єднаності* на численні окремі цикли управління, що водночас об'єднані єдиною ціллю управління. Управлінський цикл уявляється як такий фрагмент управлінської діяльності, що складається з прийняття рішення та його виконання.

Обидва моменти управлінського циклу містять у собі дещо тотожне, яким є власне *рішення як таке*. При цьому на етапі його прийняття рішення фігурує як *завершальний* момент, а на етапі його реалізації, навпаки, як *вихідний* момент руху.

Водночас обидва названі моменти мають своєю передумовою перехід у свою протилежність. Зокрема, при *прийнятті* рішення передбачаються умови його *виконання* (в іншому разі рішення втрачає практичний сенс); і навпаки, виконання рішення супроводжується *прийняттям* управлінських рішень більш часткового, конкретизуючого порядку.

Взаємний перехід цих моментів відбувається на основі їх тотожності – управлінського рішення, виступаючи як співвідношення рішення прийнятого (керівного, або вихідного для виконання) із ним же, як виконуваним рішенням. Відтак це *опосередкування* протилежностей зводиться до приведення виконавчої діяльності у відповідність до прийнятого рішення; вказане опосередкування стає *визначальним* у зазначеному співвідношенні.

Таким чином, управлінське рішення, з одного боку, поділяє управлінський цикл на два протилежних моменти – на рішення, що приймається, та рішення, що виконується; з другого боку, воно одночасно поєднує їх в *єдиний цикл* управління.

У такій діалектиці управлінського циклу виявляються три виразних моменти: 1) рішення, що приймається; 2) рішення, що виконується; 3) опосередковуючий момент приведення у відповідність рішення та його виконання. Вказані моменти становлять три *фази* управлінського циклу, в яких перебувають функції державного управління таким чином, що в кожний момент часу будь-яка функція управління перебуває в одній із цих фаз, здійснюючись особливим способом: як *планування* – на етапі прийняття рішення, як *організаційно-виконавче регулювання* – на етапі виконання рішення, нарешті, як *контроль* – на етапі приведення у відповідність до рішення та його виконання³.

Варто сказати, що в літературі висловлюються різні міркування, пов'язані з визначенням функціональних форм, властивих різним фазам управлінського циклу. При цьому часто ці форми ототожнюють із функціями як такими. Зокрема, Ю. Тихомиров ставить в один ряд такі *функції*: прогнозування, планування, збирання та аналізу інформації, підготовки та прийняття управлінського рішення, організації, регулювання і координації, контролю та оцінки результатів управлінських дій⁴.

За наведеним переліком “функцій” проглядають ті самі функціональні форми (планування, організаційно-виконавче регулювання і контроль), що їх інтуїтивно автор розташував у такій же необхідній послідовності. Так, прогнозування виступає як вихідний момент планування, а оцінка результатів управлінських дій є моментом контролю. Організація, регулювання і координація в їх сукупності становлять те, що ми назвали організаційно-виконавчим регулюванням. Підготовка рішення становить необхідний момент його прийняття, а “функція” збирання та аналізу інформації є так само необхідним моментом будь-якої функції у будь-якій її формі, а тому взагалі не являє собою самостійної функції поряд з іншими.

Жодна управлінська функція не здійснюється поза вказаними формами; а ці форми, своєю чергою, залишаються порожніми способами без їх визначеної функціональної спрямованості, яка дає плануванню, організаційно-виконавчому регулюванню і контролю їх матеріальний зміст, їх предмет.

З цієї формальної сторони одиничні функції є тотожними, вони виступають як циклічне чергування прийняття та виконання управлінських рі-

³ Ющик (н 1) 8-10.

⁴ Ю Тихомиров, *Управленческое решение* (Наука 1972) 15.

шень, в якому окрема функція набуває то форми планування, то форми організаційно-виконавчого регулювання, то форми контролю.

Водночас у ролі *особливих* сфер управлінської діяльності представників державного апарату кожна з функцій має власну якісну та кількісну визначеність.

З *якісної* сторони функції державного апарату представляють діяльність його суб'єктів, яка набуває щоразу *особливого предметного змісту*, має особливий *склад поведінки*, за допомогою якого здійснюється процес управління в окремій сфері; як такі особливі склади, різноманітні функції втілюються у *компетенції* суб'єктів, що представляють державний апарат.

Якщо ж управлінську діяльність розглядати *безвідносно* до її предметного змісту, вона виступає просто як доцільна переробка інформації управлінськими суб'єктами; тому з кількісної сторони одиничні функції визначаються кількістю (обсягом) перероблюваної державним апаратом управлінської інформації. Останнє залежить від здібностей середнього людського індивіда за певних суспільних умов наявними засобами засвоїти та переробити інформацію, необхідну для нормального прийняття і реалізації управлінських рішень.

З розвитком суспільства обсяги управлінської інформації невідменно ростуть, зумовлюючи спеціалізацію та концентрацію одиничних функцій. У процесі спеціалізації виникають нові функції, утворюючи все більш розгалужену мережу галузевої компетенції державного апарату. Поглиблення спеціалізації далі автономізує уже окремі форми здійснення функцій (планування, контроль тощо), які в їх сукупності становлять спеціальну (міжгалузеву) компетенцію державного апарату.

Процес концентрації одиничних функцій в укрупнені інформаційні структури веде, своєю чергою, до формування особливих організованих одиниць: відділів, департаментів, комітетів, міністерств тощо, завершуючись на рівні структур так званої загальної компетенції державного апарату.

Вказані *функціональна й інформаційна* структури, перебуваючи між собою в органічному зв'язку, утворюють в їх єдності *організаційну* структуру управління, що складається з функціонерів державного апарату та його структурних формувань. Зазначені суб'єкти, приймаючи владні управлінські рішення, виступають у ролі *повноважних* суб'єктів, посадових осіб та органів держави.

З огляду на це державний апарат уявляється як сукупність компетентних і повноважних посадових осіб і державних органів, які, приймаючи й реалізуючи управлінські рішення у формі планування, організаційно-виконавчого регулювання і контролю, здійснюють функції держави⁵.

Уявлення про функції державного апарату тільки як про такий формальний абстрактний процес прийняття та реалізації управлінських рішень не відбиває фактичну діяльність посадових осіб та органів держави, в якій

⁵ Ющик (н 1) 11-13.

виявляють себе взаємодіючі суспільно-політичні сили. Через вказану взаємодію певне цілісне функціонування державного апарату становить різноманітний зміст, зокрема, воно не позбавлене *випадкового* змісту, що виявляє себе як *свавілля* його представників.

Випадкове, як зазначав Г. Гегель, слід розглядати як таке, що може бути і може також не бути, може бути тим або іншим, чие буття чи небуття має свою підставу не в ньому самому, а в іншому. Воля, що залишається на ступені сваволі, навіть тоді, коли вирішує на користь істинного та справедливого за своїм змістом, усе ще страждає марнославним уявленням, нібито, якби їй було треба, вона могла б вирішити також і на користь іншого вчинку⁶.

Якщо свавілля в діяльності державного апарату становить випадковий зміст, то воно виступає як передумова виникнення цього іншого, яким уявляється правова форма, що є *дійсною* формою діяльності державного апарату, являє необхідність останньої. Діяльність державного апарату здійснюється як правова діяльність, і правова форма обіймає собою увесь різноманітний зміст вказаної діяльності, виступає як закон, що визначає спосіб функціонування держави, як принцип здійснення державним апаратом публічної влади, який називають законністю. Державна влада тільки на основі законності функціонує як дійсна публічна влада; оскільки багатоманітний зміст діяльності державного апарату охоплюється правовою формою, ця діяльність утворює дещо цілісне, інтегрується у певну тотальність, котра, як *субстанція*, несе в собі владну міць держави.

З іншого боку, вказану субстанціальність не слід уявляти таким чином, ніби нею поглинаються чи заперечуються різноманітні діяльності владних суб'єктів державного апарату; ці діяльності лише – як акциденції – стають моментами субстанціальної координації, тобто узгодження, поєднання, приведення в порядок, у відповідність їх між собою. Як вказані моменти, ці діяльності не визначаються власними цілями, не мають для індивідів самодостатнього значення, оскільки вони співвідносяться зі своєю єдністю, орієнтуються у спільному напрямі, неначе безліч краплин дощу, які летять односпрямовано до земної поверхні під власною вагою.

Цілі діяльності окремих представників державного апарату знімаються у цій єдності, що – як момент правової форми – підпорядковує собі багатоманітний зміст їхніх діяльностей, визначаючи їхні межі, міру діяння вказаних представників влади, виявляючи себе як сутність і підстава цих діяльностей, виступаючи як щось стале в них, як їх *закон*. Таким моментом правової форми виступає *нормативність*, як спосіб координації різних діяльностей, здійснюваної у співвідношенні діяльностей кожного владного суб'єкта з їх єдністю, втіленням якої стає *юридичний закон*, а отже, з підпорядкуванням цих діяльностей принципу законності⁷.

У зв'язку з цим варто зауважити, що принцип законності у літературі без достатніх підстав обмежують визначенням лише як вимоги додержуватись

⁶ Г Гегель, *Енциклопедія філософських наук, т 1* (Мысль 1974) 318–22.

⁷ Ющик (н 1) 13–5.

закону⁸. Утім, цей принцип має своїм вихідним моментом взагалі *необхідність мати закон* як юридичну форму нормативної сутності в діяльності державного апарату. Показово, що таку необхідність пов'язують так або інакше з принципом законності, однак суто зовнішнім чином. Повнота законодавчого врегулювання суспільних відносин, як зазначається в літературі, є базою для послідовного здійснення принципу законності. Якщо важливі елементи поведінки не врегульовані нормами права або ці норми не впорядковані, розрізнені, неминуче створюються умови для випадкових рішень, для розсуду, від якого один крок до сваволі⁹.

Через координацію діяльностей багатьох агентів влади відповідно до закону (як втіленню їх єдності) державний апарат виступає як *єдиний суб'єкт* державного управління; а функції й сфери діяльності держави пов'язані з індивідами не як фізичні, а як державні індивіди, пов'язані з державною якістю індивіда. Оскільки вони є носіями державних функцій і влад, індивіди повинні розглядатись у своїй соціальній, а не особистій, так би мовити, природній якості¹⁰.

Якщо державний апарат розглядати як єдиний суб'єкт, то його ціль діяльності визначається як врегульований законом стан суспільства, або *правовий порядок*, якому підпорядковуються конкретні визначення цілі діяльності окремих агентів цього апарату¹¹.

Правопорядок, як ціль діяльності державного апарату, *необхідно* пов'язаний із принципом законності, оскільки обидва мають у собі тотожне в них існування – *юридичний закон*. З іншого боку, державний апарат виступає у ролі суб'єкта управління, а громадянське суспільство щодо нього є об'єктом, а отже, реалізація кожною з цих сторін принципу законності здійснюється по-різному: як вимога від суспільства щодо *режиму законності* в діяльності державного апарату, та як вимога державного апарату до членів суспільства щодо збереження *правопорядку*.

Таке уявлення про законність, яке не утримує її поняття у межах діяльності державного апарату та поширює його на поведінку членів суспільства, розмиває межі понять “законність” і “правопорядок”, робить їх невизначеними¹².

Щодо правопорядку, то він не є лише абстрактною ціллю державного апарату, а об'єктивується в специфічній його діяльності, яка формулює акти законодавства як *теоретичне* ставлення влади до існуючого в суспільстві порядку.

Така цілеспрямована діяльність державного апарату, зміст якої становить формулювання законодавства, виступає як законодавча функція держави¹³.

⁸ А Васильєв, *Правовые категории. Методологические аспекты разработки системы категорий теории права* (Юрид лит 1976) 170–2, 180; Ю Тихомиров, *Теория закона* (Наука 1982) 256.

⁹ В Кудрявцев, *Право и поведение* (Юридическая литература 1978) 118–9.

¹⁰ К Маркс, Ф Энгельс, *Сочинения, т 1* (Госполитиздат 1955) 242.

¹¹ Васильев (н 8) 11–2, 179–81.

¹² Ющик (н 1) 15–6.

¹³ Там само 18–9.

Проте доки державний апарат здійснює саму тільки законодавчу функцію, доти законодавство залишається ще суто зовнішнім для існуючого в суспільстві порядку, і останній не отримує визначеності *правопорядку*. Та оскільки законодавство має об'єктивне існування, воно становить *реальну ціль*, що визначає формальний зміст діяльності державного апарату. Ця діяльність полягає в тому, щоб, відштовхуючись від законодавства як засобу, заперечуючи його як лише теоретичне відношення до порядку, що склався, через насильство публічної влади над суб'єктами відносин встановити порядок останніх, який відповідає змісту законодавства і виступає як ціль вказаної діяльності.

Така цілеспрямована діяльність державного апарату, зміст якої становить насильницьке (владне) встановлення передбаченого законодавством суспільного порядку як реального правопорядку, виступає як *виконавча* або, що є тим самим, *адміністративна функція держави*¹⁴.

Здійснення цієї функції державним апаратом означає реалізацію цілі його діяльності, у процесі якої наявний стан громадянського суспільства й умов його життєдіяльності змінюється, приводиться у відповідність до законодавства.

Однак змінення порядку, що склався у суспільстві, містить у собі заперечення тих фактичних особливих (приватних) інтересів, які не збігаються із законним інтересом; і суб'єкти цих особливих інтересів вступають у суперечність із суб'єктами законних інтересів, а разом із тим – із державним апаратом, який об'єктивно виступає на боці останніх. Вказані суперечності виявляються в окремих конфліктах, які сприймаються державним апаратом як порушення правопорядку, тобто правопорушення. Таким чином виникає потреба у правоохоронній діяльності державного апарату як владній формі розв'язання цих суперечностей, заснованій на принципі законності; діяльності, спрямованій на утвердження правопорядку.

Така цілеспрямована діяльність державного апарату, змістом якої є владне розв'язання суперечностей між законними і незаконними інтересами, заперечення правопорушень і утвердження правопорядку, є *правоохоронною функцією держави*.

Здійснення правоохоронної функції держави стає *завершальним моментом* у реалізації цілі діяльності державного апарату, в якому законодавство, як реальна ціль, знаходить свою дійсність. Як зазначає Ю. Тихомиров, реалізація закону з юридичної точки зору є складним процесом, що не підлягає стихійній течії і спрямовується у точно визначене русло. За допомогою системи дій – тлумачення закону, контролю і нагляду за законністю, судового захисту і застосування заходів впливу – досягається його цілеспрямоване здійснення на різних рівнях соціальної й державної організації¹⁵.

Попри на те, що цей автор перебільшує роль свідомо-вольового фактора в реалізації закону і дещо поверхово уявляє "систему дій", за допомогою якої досягається "цілеспрямоване здійснення" закону, він усе ж ближчий до дум-

¹⁴ Ющик (н 1) 19–21.

¹⁵ Тихомиров (н 8) 232.

ки про необхідний характер реалізації закону “з юридичної точки зору”, ніж, наприклад, А. Васильєв, який запропонував структурний понятійний ряд категорії “здійснення права”¹⁶.

Справді, в адміністративній функції законодавство специфікується у множині підзаконних правових актів (що інколи називають “виконавчою правотворчістю”), завершуючись в одиничності компетенції та повноваження окремого представника державного апарату. Закон перестає існувати в його іманентній формі загальності, а законодавство ніби занурюється у стихію одиничного життя суб’єкта управління. Навпаки, у правоохоронній функції одиничне втілення закону повертається до його загального значення владним визнанням законної сили інтересу окремого суб’єкта. Тут особливі інтереси співвідносяться із законодавством, так би мовити, в останній інстанції, остаточно; тут вони отримують державну санкцію як *дійсні* інтереси, якщо вони є законними, втілюючись у *суб’єктному праві*.

Отже, суспільство здійснює управління державним апаратом лише в єдності законодавчої, адміністративної і правоохоронної функцій держави, які є *необхідними моментами правової форми* цієї діяльності, незалежно від того, чи йдеться про природоохоронну або фінансову діяльність, або забезпечення державної та громадської безпеки, або іншу сферу діяльності держави. Реалізація зазначених загальних функцій держави виявляється безглуздою поза державним управлінням суспільством, а воно здійснюється не інакше як у цих функціях, тобто є державним управлінням завдяки здійсненню державним апаратом законодавчої, адміністративної та правоохоронної функцій. Ідеться, по суті, про співвідношення *матеріального змісту* державного управління з *правовою формою*, притаманною необхідно вказаному змісту.

Необхідність реалізації названих функцій державним апаратом передбачає формування відповідно законодавчих, адміністративних і правоохоронних органів держави, які утворюють три “гілки” державної влади. Спеціалізація функцій відбувається як тривалий історичний процес поглиблення розподілу праці в державному управлінні¹⁷.

Водночас відмінності у функціонуванні названих владних систем є *відмінностями всередині єдності*, оскільки вони належать до єдиного державного апарату, який здійснює цілісне державне управління суспільством. Цього насамперед слід дотримуватися, досліджуючи проблему реалізації принципу поділу влади в державотворчій діяльності¹⁸.

Висновки. Аналіз державного управління з точки зору його співвідношення з поняттям управління як діалектичного процесу дає підстави для таких висновків.

1. Процес державного управління має циклічну форму, він є внутрішньо суперечливим процесом, в якому його єдність здійснюється в його роз’єднаності на окремі цикли управління, об’єднані разом із тим єдиною ціллю управління. Цикл державного управління включає три фази, пов’язані

¹⁶ Васильєв (н 8) 173–5.

¹⁷ Курашвили (н 2) 202.

¹⁸ Ющик (н 1).

управлінським рішенням, а саме: фазу прийняття рішення, фазу виконання прийнятого рішення та фазу приведення виконання рішення у відповідність до рішення прийнятого. Будь-яка функція державного управління обов'язково перебуває в кожний конкретний момент в одній із цих фаз управлінського циклу, здійснюючись особливим способом: як планування – у фазі прийняття рішення, як організаційно-виконавче регулювання – у фазі виконання рішення, та як контроль – у фазі приведення у відповідність рішення та його виконання.

2. Державний апарат утворюють сукупність компетентних і повноважних державних органів і посадових осіб, які, приймаючи та реалізуючи управлінські рішення у формі планування, організаційно-виконавчого регулювання і контролю, здійснюють функції держави. Відповідно до цього загальні функції держави набувають значення законодавчої, виконавчої (адміністративної) і правоохоронної функцій, в яких реалізується правова форма організації та діяльності держави.

3. Ціллю діяльності державного апарату як єдиного суб'єкта державного управління є врегульований законом стан суспільства, тобто правовий порядок, якому підпорядковуються цілі діяльності складових цього апарату. Правопорядок необхідно пов'язаний із принципом законності, оскільки обидва мають у собі тотожне, яким є юридичний закон. Принцип законності є вихідним началом у реалізації державою її функцій, він заданий правовою формою діяльності держави як органічно притаманною їй формою. Вказана форма становить об'єктивно необхідний спосіб організації та функціонування держави як суб'єкта реалізації політичної влади в суспільстві.

REFERENCES

Bibliography

Authored books

1. Kudrjavcev V, *Pravo i povedenie* (Juridicheskaja literatura 1978) (in Russian).
2. Kurashvili B, *Ocherk teorii gosudarstvennogo upravlenija* (Nauka 1987) (in Russian).
3. Tihomirov Ju, *Teorija zakona* (Nauka 1982) (in Russian).
4. Tihomirov Ju, *Upravlencheskoe reshenie* (Nauka 1972) (in Russian).
5. Vasil'ev A, *Pravovye kategorii. Metodologicheskie aspekty razrabotki sistemy kategorij teorii prava* (Jurid lit 1976) (in Russian).
6. Yushchik O, *Pravova reforma: zahalne poniattia, problemy zdiisnennia v Ukraini* (Instytut zakonodavstva Verkhovnoi Rady Ukrainy 1997) (in Ukrainian).

Edited and translated books

7. Gegel G, *Jenciklopedija filosofskih nauk, t 1* (Mysl 1974) (in Russian).
8. Marks K, Jengel's F, *Sochinenija, t 1* (Gospolizdat 1955) (in Russian).

Oleksii Yushchuk

THE FUNCTIONS OF THE STATE IN THE CONTEXT
OF THE PRINCIPLE OF LEGALITY

ABSTRACT. The concept of the functions of the state, as well as the concept of public administration in general, continue to be subjects of debate in legal science. The author believes that the ambiguity of these concepts is largely due to the limited use of the methodological tools of dialectics by researchers in understanding these phenomena. Therefore, this article analyzes public administration as a dialectical process and the functions of the state in the context of their objective dialectics and their organic connection with the legal form as an immanent form of state activity.

This article characterizes the quantitative and qualitative determination of the functions of the state apparatus that researchers often overlook, as well as the implementation of the state's functions in the context of the principle of legality, which is determined by the legal form of the state's functioning.

In this regard, the article examines the concepts of legality and the rule of law and defines the concept of juridical law as a legal form of the normative essence of public administration.

The conclusion is drawn that the principle of legality is the fundamental principle in the realization of the state's functions and that this principle is not limited to a political demand on the part of society for the state apparatus but is objectively determined and prescribed by the legal form of state activity as its immanent form.

KEYWORDS: management process; administrative decision; public administration; juridical law; state function; legality; rule of law.