

Розділ V

АКТУАЛЬНІ ПРОБЛЕМИ ЕКОЛОГІЧНОГО ТА ЗЕМЕЛЬНОГО ПРАВА, АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА ТА ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

DOI: 10.33663/0869-2491-2026-37-443-453

УДК 342.9

В. П. ТИМОЩУК,
кандидат юридичних наук*
ORCID: 0000-0001-6109-0909

ЩОДО КАТЕГОРІЇ «ПУБЛІЧНА АДМІНІСТРАЦІЯ»

У вітчизняному адміністративному праві досі співіснують два підходи до використання засадничого термінологічного апарату, зокрема на основі категорії «державне управління» або «публічна адміністрація», хоча це не лише питання осучаснення чи євроінтеграційного контексту, а концептуальна зміна об'єкта дослідження і об'єкта регулювання. Серед науковців, які використовують категорію «публічна адміністрація», попри значну схожість у поглядах, теж є суттєві питання, які потребують уваги і подальших дискусій. Одне з них полягає у виділенні (або не виділенні) такої ознаки, як підпорядкованість публічної адміністрації політичній владі або принаймні відмежування від політичної влади, адже обраний підхід має принципове значення для висновків про правові форми (інструменти) публічного адміністрування.

Ключові слова: адміністративне право, державне управління, публічна адміністрація, публічне адміністрування, урядування.

Tymoshchuk Viktor. Regarding the category “public administration”

In domestic administrative law, two approaches to the use of the basic terminological apparatus still coexist, in particular, based on the category of “state management” or “public administration”, although this is not only a matter of modernization or

* **Tymoshchuk Viktor**, Candidate of Juridical Sciences (Ph. D.)

European integration context, but a conceptual change in the object of research and the object of regulation. Among scientists who use the category of "public administration", despite significant similarity in views, there are also significant issues that require attention and further discussion. One of them is the allocation (or not allocation) of such a feature as the subordination of public administration to political power or at least its separation from political power, because the chosen approach is of fundamental importance for conclusions about the legal forms (instruments) of public administration.

Keywords: *administrative law, state management, public administration, governance.*

Вступ. Розвиток держави і суспільства, юридичної науки в Україні загалом та адміністративного права зокрема протягом останніх 30 років характеризується значним збагаченням категоріально-понятійного апарату. Переважно нові терміни є дійсно необхідними, оскільки виникають нові відносини, нові правові інститути. Але варто звернути особливу увагу на застосування такої засадничої для адміністративного права категорії, як «публічна адміністрація».

Від перших років відновлення незалежності України ще тривалий час базовою для адміністративного права залишалася категорія «державне управління». Це можна пояснити тим, що до 1991 року етатизація усіх сфер суспільного життя, державна власність на всі ресурси й засоби робили категорію «державне управління» методологічно цілком коректною для означення характеру відносин між державою і суспільством загалом та з окремими громадянами. Державне управління пронизувало усі сфери суспільного життя та життя кожної людини, включаючи економіку («народне господарство»), соціально-культурну сферу тощо. Планування виробництва і планування споживання, формування зв'язків між підприємствами, які належали до сфери управління різних відомств, регулювання розселення громадян і т. ін. – за все відповідала і все визначала держава.

З відновленням Україною незалежності адміністративісти продовжували використовувати категорію «державне управління» й визначали її як «вид діяльності органів держави, що має виконавчий і розпорядчий характер. Полягає в організуючому впливі на суспільні відносини в економічній, соціально-культурній і адміністративно-політичній сферах шляхом застосування державно-владних повноважень»¹. Намагаючись надати цьому терміну нового змісту, найчастіше «державне управління» порівнювалося з виконавчою владою, що зумовлено її призначенням – виконанням законів. Але поява інших видів публічної влади (зокрема, місцевого самоврядування), і навіть сам термін «управління» у контексті відносин держави з приватними фізичними та юридичними особами, чи щодо цілих сфер суспільних відносин (коли навіть у економіці почала домінувати приватна власність), об'єктивували потребу оновлення термінологічного апарату. Саме такою новою категорією постав термін «публічна адміністрація».

Актуальність дослідження зумовлена не лише поступовим домінуванням терміна «публічна адміністрація» (і похідної категорії «публічне адміністрування»), що приходять на заміну категорії «державне управління», а й наявністю суттєвих розбіжностей у розумінні та визначенні поняття «публічної адміністрації».

Огляд джерел. Питанню «публічної адміністрації» приділяло і приділяє увагу широке коло вітчизняних науковців. У 2003 році В. Б. Авер'янов, звертаючись до питання однорідності функцій виконавчої влади з виконавськими функціями місцевого самоврядування вказував, що «цей факт може слугувати концептуальною основою для легалізації в науковому обігу понять «публічне управління» і «публічна адміністрація»². Тобто передусім чинник місцевого самоврядування зумовив потребу використання прикметника «публічне».

До цього питання зверталися й інші провідні адміністративісти, як-от, О. Ф. Андрійко і І. П. Голосніченко, зокрема у спільних розробках з В. Б. Авер'яновим, які ще у 1999 році теж зауважували, що певні функції можуть бути делеговані державою органам місцевого самоврядування³. Варті окремої уваги вагомі напрацювання у цій тематиці В. К. Колпакова, який, описуючи категорію «публічна адміністрація», відзначав, що «публічна адміністрація» вже фактично займає місце, яке в радянському адміністративному праві належало категорії «державне управління» ... Важливо зауважити, що це не проста заміна термінів. Теорія публічної адміністрації має принципові відмінності від теорії державного управління, як за юридичним змістом, так і за соціальною сутністю. Її становлення і визнання ставить крапку на спробах пристосувати патерналістичний варіант вчення про державне управління до доктрини демократичної правової держави. Держави, де нормативно визнається її відповідальність перед людиною, де права людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави⁴.

Поступово ця категорія, а також похідний термін «публічне адміністрування» стали широко вживаними в наукових і навчальних джерелах. Особливо це стосується дослідників, які покладаються на використання зарубіжного досвіду. Приміром А. М. Школик починає свій порівняльно-правовий посібник з висвітлення питання «публічна адміністрація як об'єкт адміністративно-правового регулювання» і, серед її рис вказує на підпорядкованість політичній владі⁵.

Дуже цінним є дослідження О. Р. Радишевської «Адміністративне право України в умовах європеїзації», де вчена присвятила увагу питанням «концепції належного урядування (*good governance*) і належної адміністрації (*good administration*) як основа сучасного європейського адміністративного права», а також оновлення понятійно-категоріального апарату адміністративного права⁶. У цій праці системно аналізується поняття «публічної адміністрації», витоки, еволюція, досвід різних країн, позитивний і негативний підхід до визначення дефініції і т. ін. Посилаючись на таких німецьких кла-

сиків початку XX ст., як Л. фон Штейн, О. Маєр та інших, одне з визначень є таким, що «під публічною адміністрацією розуміють діяльність держави, яка є ані законодавчою, ані судовою владою та спрямована на досягнення життєвих цілей у рамках правового порядку»⁷. Вчена також визначає ознаки суб'єкта публічної адміністрації, серед яких і те, що мета та завдання публічної адміністрації формуються під впливом політичного вектора в державі, але сама вона є політично нейтральною⁸.

Постановка проблеми. Отже, у підходах до визначення публічної адміністрації є одна суттєва розбіжність. З одного боку, практично усі фахівці застосовують організаційно-функціональний підхід, що об'єднує органи виконавчої влади (далі – ОВВ) і органи місцевого самоврядування (далі – ОМС) (як-от, Т. О. Карабін⁹), чи й загалом «публічну владу» (як-от, В. К. Колпаков¹⁰). Ґрунтовне визначення дають також харківські вчені: «Публічна адміністрація – це сукупність суб'єктів публічної влади, ключовими структурними елементами якої є органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування, а також інші суб'єкти, які мають повноваження забезпечувати виконання закону та здійснювати інші публічно-управлінські функції в публічних інтересах»¹¹. Тобто тут також згадані передусім ОВВ і ОМС.

З іншого боку, не всі науковці роблять акцент на такій характеристиці публічної адміністрації, як підпорядкованість політичній владі чи принаймні відмежування публічної адміністрації чи публічного адміністрування від неї. Хоча і цей підхід вже теж є достатньо поширеним у наукових і навчальних джерелах^{12; 13; 14}. І додаткової уваги заслуговує те, що в більшості дослідників ця ознака не розкрита послідовно: що є «політичною владою»; чи це лише суб'єкти з-поза меж ОВВ і ОМС (як-от, парламент чи глава держави), чи також здійснюється врахування «подвійної» політико-адміністративної природи частини ОВВ і ОМС (зокрема, уряду, міністерств, місцевих рад, місцевих голів); а також як ця ознака впливає на правові форми (інструменти) діяльності публічної адміністрації. Останнє питання є особливо важливим, адже стосується коректності віднесення до правових форм публічного адміністрування прийняття нормативно-правових актів.

Мета і завдання дослідження. Метою дослідження є поглиблення розуміння категорії «публічна адміністрація» в адміністративному праві. Для досягнення цієї мети завданнями дослідження поставлено:

- обґрунтувати потребу переходу від використання замість засадничого терміна «державне управління» на термін «публічна адміністрація» (і похідні);

- проаналізувати основний зміст категорії «публічна адміністрація»;
- приділити особливу увагу такій характеристиці публічної адміністрації, як підпорядкованість політичній владі та визначити, які теоретичні та практичні наслідки матиме послідовне використання відповідної ознаки.

Виклад основного матеріалу. В. Б. Авер'янов, О. Ф. Андрійко, І. П. Голосніченко звертають увагу, що «суттєва риса нового погляду на зміст предмета адміністративного права полягає у включенні до цього змісту суспільних відносин, що складаються у сфері управління в межах реалізації не лише державної, а в цілому публічної влади, складовими частинами якої є державна влада і місцеве самоврядування»¹⁵. У праці 2003 року В. Б. Авер'янов, аналізуючи що є об'єктивним критерієм виокремлення суспільних відносин, які становлять предмет адміністративного права відзначив: «Таким критерієм правильно вважати не управлінський характер регульованих відносин, а обов'язкову наявність у цих відносинах особливого суб'єкта – тобто такого, в якому уособлюється так звана «публічна адміністрація» – у вигляді або державних органів виконавчої влади або виконавчих органів місцевого самоврядування»¹⁶. Вчений назвав й основних суб'єктів публічної адміністрації (і, прикметно, що не вказав на місцеві ради).

Натомість обсяг категорії «державне управління» в сучасній демократичній, правовій державі, де є принцип розподілу влади, приватна власність і ринкова економіка, місцеве самоврядування об'єктивно зменшився, адже ні громадяни, ні приватні суб'єкти господарювання не можуть вважатися «об'єктами управління» чи «підпорядкованими суб'єктами». Про класичне державне управління повинно йтися саме у відносинах підпорядкування (субординації), коли один суб'єкт має право керівного, спрямовуючого, організовуючого впливу щодо інших суб'єктів. Зокрема, державне управління має місце: 1) у вертикальних відносинах у системі ОБВ, коли органи вищого рівня керують діяльністю нижчих органів тощо; 2) у відносинах ОБВ з підприємствами, установами, організаціями у сфері їх управління. Тобто поняття «управління» ближче до «керування».

Відповідно може йтися і про муніципальне (чи комунальне) управління, якщо йдеться про аналогічні відносини в системі ОМС, між ОМС і їх установами тощо.

Щодо приватних осіб ОБВ і ОМС не здійснюють управління, оскільки цим відносинам не характерне підпорядкування (субординація). Тут коректніше характеризувати ці відносини як «публічне адміністрування», адже для ОБВ і ОМС основним видом діяльності є правозастосування при вирішенні конкретних справ приватних осіб, передусім у правовій формі прийняття адміністративних актів, укладення адміністративних договорів. Натомість ще одна функція і правова форма діяльності частини ОБВ і ОМС – нормотворчість (установлення правил). Проте ця функція є прерогативою політичної влади (законодавчої, представницької), що отримала політичний мандат від виборця, а не влади адміністративної (виконавчої, виконавської). Політичною владою на рівні держави є передусім парламент та глава держави; на рівні місцевого самоврядування – місцеві ради та місцеві голови. Усі ці суб'єкти обираються. Також похідний політичний статус має Кабінет Міністрів України як орган, що теж формується в політичний спосіб; склада-

ється з осіб, що обіймають політичні посади; покликаний передусім формувати державну політику.

Подвійну політико-адміністративну природу в Україні мають міністерства, оскільки, з одного боку, очолюються міністрами і теж мають насамперед формувати політику; але з іншого – також досі часто виконують й адміністративні функції (надання адміністративних послуг тощо). Хоча термін «політика» треба розмежувати у значенні *policy* (полісі, тобто бачення, напрям дій, позиція держави / влади щодо певного питання) і *politics* (як партійна політика, змагання за владу), але часто має місце «збіжність» державної і партійної політики, адже партія / коаліція-переможець визначає своїх представників у виконавчу владу на політичні посади, а виборчі програми трансформує в державні політичні рішення (програми, стратегії, і врешті – законодавство). Прикметно, що на питання впливу політики на публічну адміністрацію, загалом зв'язок між цими явищами вже давно звертають увагу зарубіжні дослідники, зокрема Ж. Зіллер¹⁷.

Для адміністративного права необхідним є вироблення такого категоріального апарату, що відображає суть відносин у цій галузі права. І де йдеться про виконавчу владу (державну, місцеву самоврядну), то категорії «публічна адміністрація» і «публічне адміністрування» є дуже органічними для їх відзеркалення.

Натомість формування правил поведінки виконавчою владою, тобто прийняття підзаконних нормативно-правових актів, навіть у порядку «делегування» виконує (мав би виконувати) лише уряд і міністри (як органи, що отримали «похідний» політичний мандат), у місцевому самоврядуванні – представницькі органи (місцеві ради). Таким чином продовжується втілення принципу розподілу влади. У німецькій доктрині взагалі існує підхід, за яким прийняття підзаконних актів вважається виконанням саме законодавчої функції. На нашу думку, є вагомі підстави оцінювати цю діяльність не як «адміністрування», а як інший вид діяльності, для якого оптимальним є термін «урядування».

Окремим питанням є роль ОБВ і ОМС не у прийнятті, а в розробці проєктів нормативних актів, коли, врешті, остаточне схвалення здійснюватиме уряд чи парламент. Тут також є предмет для визначення характеру цих відносин. Ця діяльність не вступає в суперечність з означенням публічної адміністрації і її функціями, адже окремі органи й публічні службовці «обслуговують» політичну владу, надаючи їй фахову експертизу та іншу підтримку в полісі-аналізі та загалом полісі-процесі, у нормопроектуванні. Хоча вже саме ухвалення нормативно-правових актів зовнішньої дії, тобто правил, спрямованих на приватних осіб, – це прерогатива політичної влади. Саме тут варто проводити відмінність між «адмініструванням» та «урядуванням», і сферу нормотворчості відносити до урядування, включно з відповідною правовою формою діяльності.

Повертаючись до появи та еволюції категорії «публічна адміністрація» у вітчизняному адміністративному праві нагадаємо бачення В. К. Колпакова, який вказував, що «існує два підходи до поняття «публічна адміністрація»: функціональний та організаційно-структурний. При функціональному підході – це діяльність відповідних структурних утворень по виконанню функцій, спрямованих на реалізацію публічного інтересу. ... При організаційно-структурному підході публічна адміністрація – це сукупність органів, які утворюються для здійснення публічної влади»¹⁸. Підтримуючи наявність двох підходів, водночас зауважимо, що в організаційно-структурному (чи інституційному) визначенні акцент має бути дещо вужчим – стосуватися не усієї публічної влади, а повинен виключати законодавчу та судову гілки. Тобто публічна адміністрація в інституційному значенні – це передусім ОВВ, ОМС. У функціональному значенні ще варто додавати до числа її суб'єктів (елементів) також «інших суб'єктів», що здійснюють функції публічної адміністрації. Маються на увазі органи професійного самоврядування та навіть приватні суб'єкти (неурядові організації, суб'єкти господарювання), які отримують певні адміністративні повноваження законом та/або в інший легітимний спосіб.

Дослідники Н. Гнидюк і Я. Гонцяж вказують, що ядро поняття «публічне» – «спільне, доступне для всіх, служить всім». Цінною є їхня думка про те, що «у демократичних правових державах проводиться розподіл між адміністрацією та публічною владою... Публічна влада стоїть над адміністрацією і на основі легітимації, отриманої в процесі демократичних виборів... визначає, що має робити публічна адміністрація Але вона не може безпосередньо втручатися у будь-яку виконавчу діяльність»¹⁹. Якби у цьому поясненні вживати конструкцію «політична влада», то це було б дуже влучне пояснення суті підпорядкованості публічної адміністрації політичній владі.

Багато вчених справедливо значну увагу приділяють польській теорії та традиції «публічної адміністрації», адже у цій близькій до України країні дійсно є дуже особливе місце і глибока опрацьованість цього питання. У багатьох українських джерелах можна зустріти посилання на польського автора Г. Іздебського. Часто з посиланням на цього вченого підкреслюється, що слово «адміністрація» походить від латинського *ministrare* (що означає «служити»), вказує на підпорядкованість політичній владі та служіння публічним інтересам як головне завдання в діяльності публічної адміністрації²⁰. Потреба змінити акцент з управління на служіння була дуже актуальна і для України у зв'язку з впровадженням ідеї (ідеології) людиноцентризму та сервісної держави.

Отже, категорія «публічна адміністрація», яка прийшла в наше адміністративне право, є засадничою для цієї галузі права. Прикметник «публічне» дає змогу органічно поєднати державну адміністрацію (центральною, регіональною, місцевою виконавчу владу) та місцевою самовряду і регіональну (у разі наявності також регіонального самоврядування в державі).

«Публічна адміністрація» є інституційною (організаційною), функціональною та діяльнісною категорією. Корисними є й похідні терміни, зокрема, «органи / суб'єкти публічної адміністрації», «публічне адміністрування», що дають змогу виразно акцентувати на організаційній складовій або на діяльності.

На сучасному етапі треба зважати на ще один аргумент, що обґрунтовує потребу оновлення термінологічного апарату – це питання євроінтеграції. Адже некоректні переклади чи штучне пристосування старих термінів до термінології, що використовується європейськими партнерами та українською владою веде до такого ж некоректного формування та реалізації державної політики. До прикладу, у щорічних Звітах ЄС про розширення по Україні йдеться про «Public Administration Reform», тобто «реформу публічної адміністрації»²¹. Натомість в українських офіційних джерелах досі використовується переклад «реформа державного управління», що не є коректним ні щодо прикметника «державне», ні щодо категорії «управління», і потребує коригування.

Одним із основних напрямів діяльності публічної адміністрації є вирішення конкретних справ громадян і суб'єктів господарювання через надання адміністративних послуг, інспекційну діяльність тощо. У Законі України «Про адміністративну процедуру» вони названі функціями публічної адміністрації (п. 11 ч. 1 ст. 2), і таким чином конструкція «публічна адміністрація», хоча і непрямо, але вперше вже легалізована й у сучасному українському законодавстві.

З контексту загальної адміністративної процедури у ЄС визначається і поняття «належне адміністрування» (*good administration*), зокрема, у ст. 41 Хартії фундаментальних прав ЄС, де право особи на належне адміністрування визначено як право на неупереджений, справедливий розгляд своєї справи <...> протягом розумного строку, і включає: право особи бути вислуханою <...>; право на доступ до матеріалів <...>; обов'язок адміністрації мотивувати свої рішення.

Висновки. Публічну адміністрацію можна визначити як систему органів виконавчої влади, ОМС та інших уповноважених суб'єктів, підпорядкованих політичній владі, які забезпечують виконання закону (законодавства / правил), діють у публічних інтересах і наділені адміністративними повноваженнями. «Публічне» – покликане служити усім, захищати інтереси усіх. Також «публічне» дає можливість інтегрованого погляду на різні види влади: державної, регіональної, місцевої (зокрема, місцевого самоврядування). Термін «публічна адміністрація» стає основним терміном для адміністративного права, адже саме наявність такого суб'єкта вказує на характеристику відносин як адміністративних.

Додатково до терміна «публічна адміністрація» може використовуватися термін «публічне адміністрування» як категорія, що позначає діяльність публічної адміністрації. Ці відносини охоплюють передусім надання адміні-

стративних послуг, інспекційну діяльність щодо приватних осіб, і реалізуються через застосування таких правових форм (інструментів), як прийняття адміністративних актів, укладення адміністративних договорів.

Категорію «державне управління» оптимально застосовувати до відносин, що мають характер підпорядкування (субординації), зокрема, між органами виконавчої влади вищого і нижчого рівнів, структурними підрозділами ієрархічного типу, ОВВ і підприємствами, установами, організаціями у сфері їх управління. У місцевому самоврядуванні в аналогічних відносинах йдеться про муніципальне управління. Для означення діяльності щодо формування публічної політики та правил, тобто полісі-процесу і нормативного регулювання, то найоптимальнішим є термін «урядування». Ця категорія може включати й публічне адміністрування, тобто вважатися категорією більш широкою. Проте потрібно продовжити подальше опрацювання категорії «урядування», а також питання співвідношення категорій «публічна адміністрація», «публічне адміністрування», «урядування», «публічне управління» із визначенням характерних для них правових форм (інструментів).

1. Авер'янов В. Б. Державне управління. *Юридична енциклопедія: в 6 т.* / редкол.: Ю. Шемшученко (голова редкол.) та ін. Київ: Українська енциклопедія ім. М. П. Бажана, 1999. Т. 2: Д–Й. С. 119–120. 2. Авер'янов В. Б. Категорія «державне управління» в понятійному апараті адміністративно-правової науки. *Державне управління: проблеми адміністративно-правової теорії та практики* / за заг. ред. В. Б. Авер'янова. Київ: Факт, 2003. С. 16. 3. Авер'янов В. Б., Андрійко О. Ф., Голосніченко І. П. Концептуальні засади реформування українського адміністративного права. *Державне управління та адміністративне право в сучасній Україні: актуальні проблеми реформування: наукова доповідь*. Київ: Вид-во Української Академії державного управління при Президентові України, 1999. С. 11. 4. Колпаков В. К. Права людини – базисний чинник еволюції адміністративного права. *Актуальні проблеми адміністративного права України: матеріали круглого столу (м. Київ, 15 трав. 2014 р.)* / за заг. ред. д. ю. н., проф., член-кор. НАПрН України О. Ф. Андрійко. Київ: Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2014. С. 64. 5. Школик А. М. Порівняльне адміністративне право: навч. посібник для юрид. факультетів та факультетів міжнар. відносин. Львів: ЗУКЦ, 2007. С. 9–11. 6. Радишевська О. В. Адміністративне право України в умовах європеїзації: монографія. Київ: Талком, 2020. С. 123–140, 445–476. 7. Там само. С. 458. 8. Там само. С. 462. 9. Карабін Т. О. Розподіл повноважень публічної адміністрації: монографія. Ужгород: Гражда, 2016. 220 с. 10. Колпаков В. К. Назв. праця. С. 64. 11. Адміністративне право: навч. посіб. для здобувачів вищ. освіти / Ю. П. Битяк, І. М. Балакарева, М. І. Белікова, та ін.; за заг. ред. В. М. Гарашука та Р. В. Шаповала. Харків: Право, 2023. С. 30. 12. Школик А. М. Названа праця. С. 11. 13. Адміністративне право України. Повний курс: підручник / В. Галунько, П. Діхтєвський, О. Кузьменко, С. Стеценко та ін. Херсон: ОЛДІ-ПЛЮС, 2018. С. 17–18. 14. Загальне адміністративне право: підручник / за заг. ред. Р. С. Мельника. 2-ге вид. Одеса: Видавничий дім «Гельветика», 2023. С. 36–44. 15. Авер'янов В. Б., Андрійко О. Ф., Голосніченко І. П. Назв. праця. С. 11–12. 16. Авер'янов В. Б. Характер предмета адміністративного права: уточнення доктринальної оцінки. *Державне управління: проблеми адміністративно-правової теорії та практики* / за заг. ред.

В. Б. Авер'янова. Київ: Факт, 2003. С. 27–29. **17.** Зіллер Ж. Політико-адміністративні системи країн ЄС порівняльний аналіз / пер. з фр. В. Ховхуна. Київ: Основи, 1996. 420 с. **18.** Колпаков В. К. Назв. праця. С. 64. **19.** Гонцзя Я., Гнидюк Н. Почнімо говорити про адміністрацію і владу по іншому. Адміністративна реформа: нездійснені мрії та втрачені можливості. Як знайти конструктивний шлях для реалізації основних компонентів адміністративної реформи? Київ: Міленіум, 2002. С. 51–54. **20.** Izdebski H., Kulesza M. Administracja publiczna. Zagadnienia ogólne. Warszawa: LIBER, 1999. S. 20. **21.** European Commission. Ukraine Report 2025. S. 25–28 URL: https://enlargement.ec.europa.eu/ukraine-report-2025_en

References

- 1.** Averianov V. B. Derzhavne upravlinnia. *Yurydychna entsyklopediia*: v 6 t. / redkol.: Yu. Shemshuchenko (holova redkol.) ta in. Kyiv: Ukrainska entsyklopediia im. M. P. Bazhana, 1999. T. 2: D–I. S. 119–120 (in Ukr.). **2.** Averianov V. B. Katehoriia «derzhavne upravlinnia» v poniatiinomu aparati administratyvno-pravovoi nauky. *Derzhavne upravlinnia: problemy administratyvno-pravovoi teorii ta praktyky* / za zah. red. V. B. Averianova. Kyiv: Fakt, 2003. S. 16 (in Ukr.). **3.** Averianov V. B., Andriiko O. F., Holosnichenko I. P. Kontseptualni zasady reformuvannia ukrainskoho administratyvnoho prava. *Derzhavne upravlinnia ta administratyvne pravo v suchasni Ukraini: aktualni problemy reformuvannia: naukova dopovid*. Kyiv: Vyd-vo Ukrainsoi Akademii derzhavnoho upravlinnia pry Prezydentovi Ukrainy, 1999. S. 11 (in Ukr.). **4.** Kolpakov V. K. Prava liudyny – bazysnyi chynnyk evoliutsii administratyvnoho prava. *Aktualni problemy administratyvnoho prava Ukrainy: materialy Kruhloho stolu (m. Kyiv, 15 trav. 2014 r.)* / za zah. red. d.i.u.n., prof., chlen-kor. NAPrN Ukrainy O. F. Andriiko. Kyiv: In-t derzhavy i prava im. V. M. Koretskoho NAN Ukrainy, 2014. S. 64 (in Ukr.). **5.** Shkolyk A. M. Porivnialne administratyvne pravo: navch. posibnyk dlia yuryd. fakultetiv ta fakultetiv mizhnar. vidnosyn. Lviv: ZUKTs, 2007. S. 9–11 (in Ukr.). **6.** Radyshevska O. V. Administratyvne pravo Ukrainy v umovakh yevropeizatsii: monohrafiia. Kyiv: Talkom, 2020. S. 123–140, 445–476 (in Ukr.). **7.** Tam samo, S. 458. **8.** Tam samo, S. 462. **9.** Karabin T. O. Rozpodil povnovazhen publichnoi administratsii: monohrafiia. Uzhhorod: Grazhda, 2016. 220 s. (in Ukr.). **10.** Kolpakov V. K. Nazv. Pratsia. S. 64. **11.** Administratyvne pravo: navch. posib. dlia zdobuvachiv vyshch. osvity / Iu. P. Bytiak, I. M. Balakarieva, M. I. Bielikova, ta in. za zah. red. V. M. Harashchuka ta R. V. Shapovala. Kharkiv: Pravo, 2023. S. 30 (in Ukr.). **12.** Shkolyk A. M. Nazvana pratsia. S. 11. **13.** Administratyvne pravo Ukrainy. Povnyi kurs: pidruchnyk / V. Halunko, P. Dikhtiiievskiy, O. Kuzmenko, S. Stetsenko ta in. Kherson: OLDI-PLIuS, 2018. S. 17–18 (in Ukr.). **14.** Zahalne administratyvne pravo: pidruchnyk / za zah. red. R. S. Melnyka. 2-he vyd. Odesa: Vydavnychiy dim «Helvetyka», 2023. S. 36–44 (in Ukr.). **15.** Averianov V. B., Andriiko O. F., Holosnichenko I. P. Nazv. pratsia. S. 11–15. **16.** Averianov V. B. Kharakter predmeta administratyvnoho prava: utocnennia doktrynalnoi otsinky. *Derzhavne upravlinnia: problemy administratyvno-pravovoi teorii ta praktyky* / za zah. red. V. B. Averianova. Kyiv: Fakt, 2003. S. 27–29 (in Ukr.). **17.** Ziller Zh. Polityko-administrativni systemy krain YeS porivnialnyi analiz / per. z fr. V. Khovkhuna. Kyiv: Osnovy, 1996. 420 s. (in Ukr.). **18.** Kolpakov V. K. Nazv. pratsia. S. 64. **19.** Hontsiakh Ya., Hnydiuk N. Pochnimo hovoryty pro administratsiiu i vladu po inshomu. *Administratyvna reforma: nezdiisneni mrii ta vtracheni mozhyvosti. Yak znaity konstruktyvnyi shliakh dlia realizatsii osnovnykh komponentiv administratyvnoi reformy?* Kyiv: Milenium, 2002. S. 51–54. (in Ukr.). **20.** Izdebski H., Kulesza M. Administracja publiczna. Zagadnienia ogólne. Warszawa: LIBER, 1999. S. 20. **21.** European Commission.

Ukraine Report 2025. S. 25–28. URL: https://enlargement.ec.europa.eu/ukraine-report-2025_en

Tymoshchuk Viktor. Regarding the category “public administration”

Introduction. *The problem is that in Ukrainian administrative law, the term “public administration” has effectively replaced the category of “state management.” However, there is also a lack of understanding of this category among specialists, and not all characteristics are highlighted equally by everyone, in particular, in terms of the subordination of public administration to political power.*

The aim of the article. The purpose of the article is to justify the need to use the category of “public administration” in administrative law. At the same time, it is necessary to compare its difference from the category of “state management”, as well as to reveal the essence of such a feature of public administration as subordination to political power and, accordingly, the influence on the legal forms (instruments) of public administration.

Results. *The main research methods are historical and comparative law. The results of the study are a description of the evolution of the transformation of the term “state management” from attempts to fill it with new meaning to the dominant use of the term “public administration” in administrative law. This is not just a change of words, but a completely different meaning. After all, it is about the nature of service (in the word “administration”), not management; and about activities in the public interest – the interests of all (state, society, territorial community). This is also a combination of different types of administrative power: state, regional, local. The sign of subordination of public administration to political power affects the limitation of its legal forms by the adoption of administrative acts and the conclusion of administrative agreements. Instead, the adoption of regulatory acts is the prerogative of political power and the term “governance” is more appropriate to define this type of state activity.*

Conclusions. *The concept of “public administration” reflects the modernization and European integration progress of Ukraine, the development of domestic administrative law. This term is fundamental for administrative law. Its content reflects primarily the institutional component, and includes primarily executive authorities and local self-government bodies, as well as functional entities that ensure the implementation of rules, act in the public interest, using administrative powers.*

Keywords: *administrative law, state management, public administration, governance.*

Дата першого надходження рукопису до видання: 30.12.2025

Дата прийнятого до друку рукопису після рецензування: 03.03.2026

Дата публікації: 24.03.2026