

«АДМІНІСТРАТИВНА ДІЯЛЬНІСТЬ»: СУТНІСТЬ, ЗМІСТ І ЗНАЧЕННЯ В ПРЕДМЕТІ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА

Державне некомерційне підприємство
«Державний університет «Київський авіаційний інститут»
проспект Любомира Гузара, 1, 03058, Київ, Україна
E-mail: kunev@ukr.net

Мета: визначити сутність, зміст і значення в предметі адміністративного права такого адміністративно-правового поняття, як «адміністративна діяльність». **Методи дослідження:** системного аналізу і синтезу, доктринального пізнання теорії адміністративного права; методи діалектичної та формальної логіки дозволили формулювати та уточнювати основні поняття адміністративної діяльності, а також метод узагальнення та моделювання нових теоретичних знань. **Результати:** визначені проблеми подальшого розвитку поняття і системи адміністративної діяльності. Подано систему діяльностей, складових системи публічного управління. Політика в адміністративній сфері формалізується в нормах адміністративного законодавства та реалізується в адміністративній діяльності, в першу чергу, як діяльності із правової взаємодії суб'єктів приватного і публічного права. Застосування поняття «адміністративна діяльність» створює єдність підходу до її правового регулювання нормами матеріального та формального адміністративного права. Зарубіжний досвід і підхід до розвитку системи публічного управління базується на фундаменті чітко вивіреної і сталої правової системи, яка забезпечує правовими засобами права і законні інтереси громадян на мінімально необхідному рівні. Запровадження поняття «публічне адміністрування», яке поглинає поняття «адміністративна діяльність» в теорії адміністративного права України, відбувається безсистемно, за відсутності розуміння його значення, змісту і місця в системі адміністративно-правових понять. **Обговорення:** аргументується положення, що правову складову публічного управління характеризують основні поняття «адміністративне право», «адміністративна діяльність», «адміністративне законодавство». Запропоновано визначення понять «адміністративна діяльність» і «публічно-адміністративна діяльність».

Ключові слова: адміністративна сфера; адміністративна діяльність; адміністративне право; адміністративне законодавство; предмет адміністративного права; публічне адміністрування; публічне управління; публічно-адміністративна діяльність.

Постановка проблеми та її актуальність. Актуальність питання пов'язана з тим, що адміністративне право повинне «захистити» права і законні інтереси громадян й одночасно забезпечувати ефективну діяльність публічної адміністрації. Це потребує від науки адміністративного права узгодженої і зрозумілої системи базових адміністративно-правових понять, які

дозволяють розвинути систему правових засобів і способів адміністративної діяльності.

Проблема полягає в тому, що поняття «адміністративна діяльність», особливо в навчальній і науковій літературі з адміністративного права, витісняється новим для нашого адміністративного права поняттям «публічне адміністрування».

Деякі вчені-адміністративісти вважають, що поняття «публічне адміністрування» претендує на місце системоутворюючої категорії, яка сприятиме реалізації складних завдань адміністративного права. Але в науковій літературі досі відсутні переконливі аргументи щодо змісту публічного адміністрування та необхідності впровадження у категоріальний апарат адміністративного права даного поняття. Під час застосування в навчальній і науковій літературі з адміністративного права поняття «публічне адміністрування» більшість авторів наводять множину його визначень і тлумачать їх зміст нарізно.

Проблему заміни або витіснення поняття «адміністративна діяльність» допоможе розв'язати тільки системне подання: змісту поняття, середовища його існування та взаємозв'язків з іншими основними адміністративно-правовими поняттями.

На даний момент в українській теорії адміністративного права залишаються невирішеними питання: визначення, змісту і значення адміністративної діяльності.

Аналіз досліджень і публікацій з проблеми. Вивченню проблематики адміністративної діяльності присвячені праці науковців, таких як В.Б. Авер'янов, В.М. Бевзенко, Ю.П. Битяк, І.П. Голосніченко, В.М. Горшенев, Р.А. Калужний, Л.В. Коваль, В.К. Колпаков, А.Т. Комзюк, Є.В. Курінний, О.І. Остапенко, В.П. Петков, О.П. Рябенко, А.О. Селіванов, В.Ф. Сіренко, В.Я. Тацій, М.М. Тищенко, Ю.С. Шемшученко та інших.

Раніше поняття «адміністративна діяльність» в науковій і навчальній літературі було сталим і достатньо визнаним. Наведемо деякі з її визначень.

Адміністративна діяльність – визначена законом чи конституцією країни різного роду розпорядча діяльність органів державного управління, виконавчої влади, керівних органів закладів, підприємств, організацій [1].

Адміністративна діяльність – це врегульована нормами адміністративного права діяльність органів державної влади, реалізована в адміністративно-правових формах із використанням адміністративно-правових методів

владно-публічного регулювання для реалізації своєї компетенції [2].

З цих визначень та аналізу інших визначень адміністративної діяльності, наведених, зокрема, в роботі А.М. Апарова [3] можна скласти загальне уявлення щодо визначення її, як діяльності органів державної влади (публічної адміністрації).

З часом та необхідністю розвитку змістовної «захисної» спрямованості адміністративного права, зазнало змін розуміння змісту адміністративної діяльності з діяльності органів державної влади суто управлінської спрямованості [3], на діяльність із взаємодії (кооперації) різних суб'єктів в такій діяльності, зокрема суб'єктів публічного та приватного права. Достатньо давно запропоновано вживати оновлене поняття основного різновиду адміністративної діяльності – «публічно-адміністративної діяльності» не суто як діяльність публічної адміністрації, а як кооперовану діяльність або діяльність із взаємодії суб'єктів публічного і приватного права, запропоновано також системні складові адміністративної діяльності: мета, принципи, способи, засоби, методи, продукт [4].

Поняття «адміністративна діяльність» давно потребує конкретизації й уточнення змісту і місця в середовищі існування основних адміністративно-правових понять.

Мета: визначити сутність, зміст і значення в предметі адміністративного права такого адміністративно-правового поняття, як «адміністративна діяльність».

Виклад основного матеріалу дослідження. Висловимо авторську позицію на місце «адміністративної діяльності» в системі інших адміністративно-правових понять.

«Основними ознаками середовища для сучасного публічного управління є:

- адміністративне право, в якому реалізовано конкретні загальні принципи взаємодії влади і громадян (законність; відкритість та прозорість; правова визначеність; право громадян вимагати адміністративної діяльності);

- адміністративна діяльність, що означає реалізацію державної влади (за обумовленими напрямками та характеристиками) та основної її

складової публічно-адміністративної із взаємодії суб'єктів публічного та приватного права» [4].

Відповідно до ст. 2 КАСУ адміністративні суди оцінюють рішення та діяння публічної адміністрації, які постають «в якості об'єкта адміністративного судочинства» [5, с. 21].

Якщо публічне управління в Україні розглядати як соціально-діяльнісну систему, то система передбачає розгляд підсистем діяльності за рівнями (етапами) її формування й реалізації, які в сукупності становлять замкнений цикл:

1) діяльність з формування моделі майбутніх змін суспільних відносин організації діяльності влади й відносин між державою і суспільством;

2) діяльність міжнародних інститутів з формування моделі майбутніх змін суспільних відносин щодо гармонізації національного адміністративного законодавства та законодавства міжнародних спільнот та окремих держав;

3) діяльність правотворча з реалізації державними інститутами моделі майбутніх змін суспільних відносин, пов'язаних з організацією діяльності держави й відносин між громадянами і органами публічної адміністрації в нормативно-правових актах адміністративного законодавства, організованих на засадах адміністративного права;

4) публічна діяльність державних інститутів, що пов'язана з виконанням норм адміністративного законодавства;

5) приватна діяльність, що безпосередньо пов'язана з дотриманням правових норм законодавства, зокрема адміністративного;

6) приватна діяльність у частинах, що безпосередньо не пов'язані з дотриманням правових норм адміністративного законодавства, але залежать від моделі відносин між державою та суспільством.

З наведених вище діяльностей можна виділити перші три як діяльності, які безпосередньо можна зарахувати складовими діяльності з *«формування політики»* адміністративної сфери – власне, політичної діяльності. Три інші можна зарахувати складовими діяльності з *«реалізації політики»* в адміністративній сфері.

Визначальною є ситуація: коли отримується кінцевий продукт політичної діяльності – націо-

нальне адміністративне законодавство, після третього чи четвертого рівня (етапу) діяльності. Від існуючої моделі отримання продукту залежить на практиці співвідношення публічного та приватного права у державі. Демократичність держави визначається й полягає в тому, де міститься і яка межа співвідношення гарантій та *«перешкоджання»* реалізації прав громадян, у першу чергу правова межа, у другу – реально забезпечена механізмами державного управління. Межа між ними визначається ступенем правового та неправового втручання (*перешкоджання* чи *сприяння*) держави вільній приватній діяльності (відносинам).

Процес *«реалізації державної політики»* можна розглядати за двома напрямками правовим та неправовим.

Правовим напрямком реалізації політики є застосування законодавства в адміністративній діяльності, яка визначається як циклічний рутинний процес виконавської діяльності, який має початок і закінчення. Продуктом адміністративної діяльності є правозастосовний адміністративний акт.

Важливість усвідомлення і завершеності процесу реалізації політики в теорії і практиці пояснюється тим, що під час охоплення (втручання) політикою публічної діяльності державних інститутів, пов'язаної з виконанням адміністративного законодавства, відбувається додаткове *«охоплення/поглинання»* сферою публічного права сфери приватного. На практиці, між органами державної влади України відбуваються постійна *«торгівля»* між політиками і виконавцями, де буде проходити ця межа *«охоплення/поглинання»* тих чи інших сфер практичної діяльності суспільства (громадян).

Від того, чи включаємо ми у зміст поняття *«політика в адміністративній сфері»* питання реалізації адміністративного законодавства, залежить, яку державу ми будемо. Політика повинна формалізуватися виключно в нормах адміністративного законодавства та *реалізуватися* в правозастосовній адміністративній діяльності органів публічної влади та інших суб'єктів.

Реалізація державної політики, в першу чергу, повинна бути забезпечена правовими засо-

бами, де основним є належна адміністративна діяльність, організована за стандартами адміністративної процедури в межах принципів адміністративного права [6].

Політику в адміністративній сфері можна розуміти як діяльність держави з трансформації владних повноважень і певних інтересів суспільства (громадян), держави, торгівлі, промисловості в норми законів та правил адміністративного законодавства, що стосуються організації діяльності влади й відносин між державою і суспільством. Завдання політики в адміністративній сфері полягає у врегулюванні функціонування ефективної системи держави і формуванні законодавчо визначеної системи перешкод (адміністративних бар'єрів) вільній життєдіяльності соціуму [7].

Результати розгляду різних аспектів політики в адміністративній сфері допоможуть дати більш узагальнене визначення цього терміну: *політика в адміністративній сфері – діяльність держави із формування властивостей адміністративного законодавства України та організації ефективної системи діяльності публічної влади.*

Визначимо загальні межі формування і реалізації політики в адміністративній сфері.

За рівнями реалізації функцій права їх поділяють за способами реалізації адміністративно-правових норм на такі: формування, застосування, виконання, дотримання норм права. Визначені вище підходи наведемо на схемі організації публічного управління в Україні рис. 1.

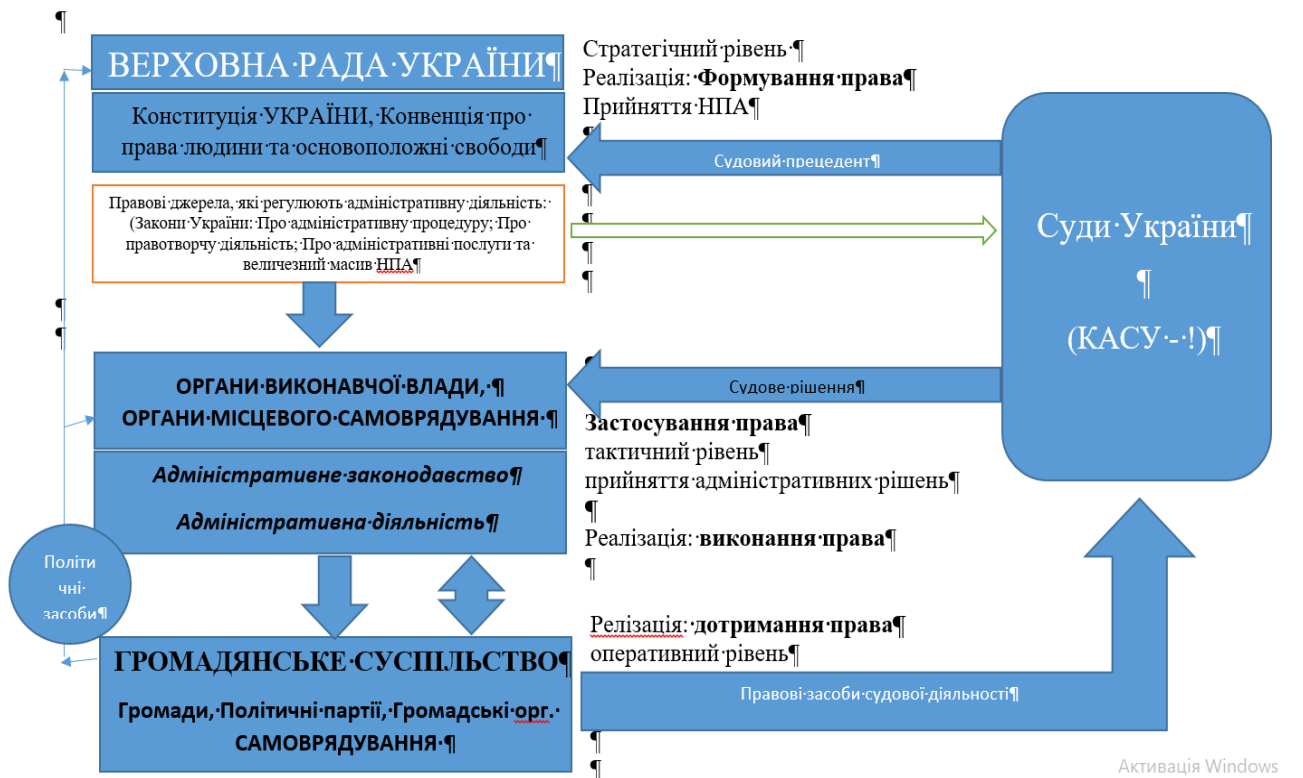


Рис. 1. Схема організації публічного і правового управління в Україні

Виконавча влада представлена в механізмі розподілу влади органами виконавчої влади, які безпосередньо здійснюють адміністративну діяльність, основною складовою якої є публічно-адміністративна діяльність.

Можна виділити логічні схеми або рівні організації такої діяльності спираючись на описане Ю.Д. Куневим та Л.Р. Баязітовим середо-

вище для уявлення адміністративної діяльності [6].

«Графічний спосіб уявлення області адміністративної діяльності (як однієї з ознак середовища для існування адміністративної процедури) є більш пристосованим для цілей порівняння різних теоретичних поглядів щодо місця адміністративної процедури в системі

права. На рис. 2 три різні варіанти визначення області адміністративної діяльності подано у співвідношенні з декількома постулатами з теорії держави та стійкими концепціями з юридичних наук: функції держави; принципи поділу влади на гілки; різновиди юридичного процесу. Матеріалізованим втіленням варіанту 1 можна вважати Адміністративний кодекс УСРР 1927 р., положення якого стосувалися областей як юрисдикційної, так і неюрисдикційної діяль-

ності. За приклади втілення варіанту 2 можна вважати законодавчі акти США та більшості держав Європи з питань, що регулюють адміністративну діяльність та/або адміністративну процедуру. Нарешті, до варіанту 3 можна віднести ті непоодинокі уявлення, що базуються на факті існування законодавства про адміністративні правопорушення та відповідної діяльності, яка може йменуватися адміністративною.

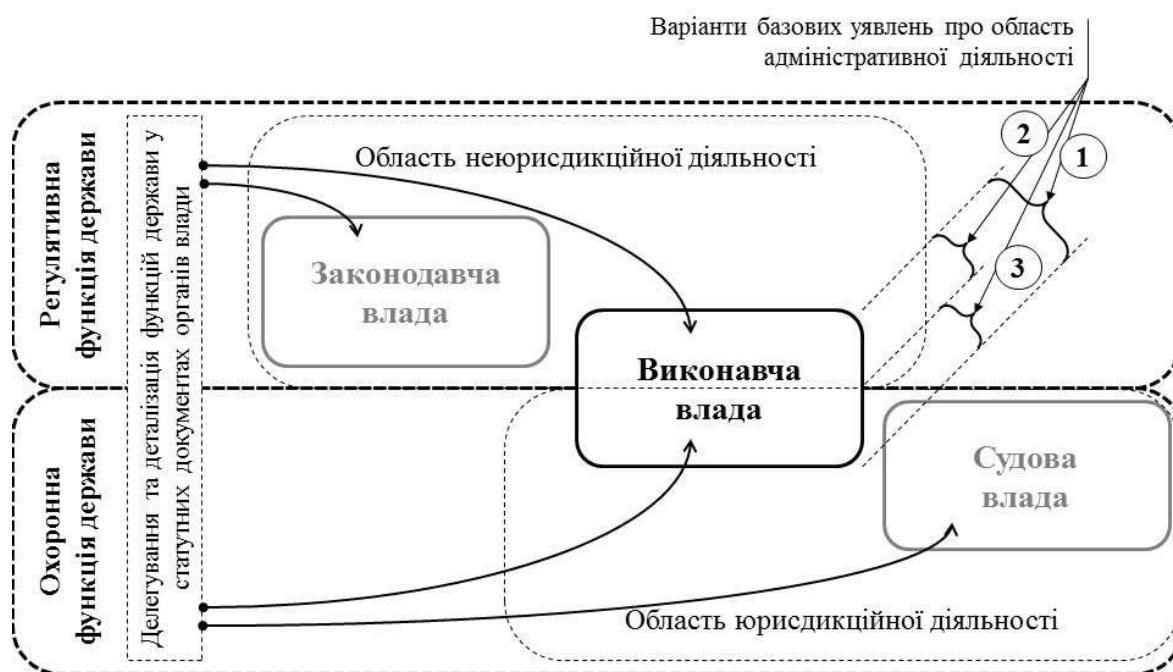


Рис. 2. Варіанти визначення області адміністративної діяльності.

Традиційно адміністративну діяльність означають як реалізацію державної влади (адміністративного законодавства) за обумовленими напрямками та характеристиками.

«За приклад, що ілюструє зміст категорії «адміністративна діяльність» можливо прийняти зміст Адміністративного кодексу УСРР 1927 року. Незважаючи на те, в кодексі не міститься прямого визначення терміну «адміністративна діяльність», зміст цього терміну в достатній мірі розкрито в нормах кодексу. Різновиди адміністративної діяльності подано через встановлення адміністративної юрисдикції (уповноваження органів на здійснення покладених завдань в «адміністративній царині»), конкретизацію продуктів діяльності

(адміністративні акти) та встановлення правил (різного рівня деталізації) вироблення таких продуктів» [6].

Наведемо уточнене визначення понять «адміністративна діяльність» і «публічно-адміністративна діяльність».

Адміністративна діяльність – цілеспрямована практична діяльність уповноважених учасників соціальних процесів щодо впорядкування й узгодження соціальних систем і процесів з використанням правових засобів, методів та способів, характерних для владної діяльності.

Публічно-адміністративна діяльність – це кооперована діяльність двох суб'єктів правової взаємодії, які виконують власні зобов'язання

(умови та формальності), визначені в нормах права, спрямовані на розгляд і забезпечення державних та приватних інтересів шляхом прийняття адміністративних актів у сфері публічного управління.

Таким чином адміністративну діяльність зараховуємо до основного предмету адміністративного права. Але останнім часом активного поширення в навчальній та науковій літературі з адміністративного права набувають й інші підходи щодо розуміння значення і змісту «адміністративної діяльності» як наукової категорії та її місця серед основних адміністративно-правових понять.

Наведемо думки вітчизняних авторів, оприлюднені в науковій і навчальній літературі з адміністративного права щодо впровадження нового поняття «публічне адміністрування» поряд з поняттям «адміністративна діяльність».

В. Бортняк і К. Бортняк прямо зазначають, що «Публічне адміністрування як форма реалізації публічної влади, – це адміністративна діяльність суб'єктів публічної адміністрації...» [8, с. 169].

Автори підручника «Адміністративне право України. Повний курс» за редакцією В. Галунька щодо критеріїв та підстав виокремлення видів публічного адміністрування, зазначають, що за спрямуванням владного впливу публічної адміністрації виокремлюють два види означених видів: зовнішня адміністративна діяльність публічної адміністрації та внутрішньоорганізаційна діяльність публічної адміністрації [9].

О.В. Кузьменко вважає, що «Публічне адміністрування – це діяльність публічної адміністрації щодо задоволення загальних публічних інтересів соціуму» [10, с. 24].

Ще одним значенням «публічного адміністрування» є його ототожнення не з усією адміністративною діяльністю, а з одним з її різновидів – зовнішньо спрямованою адміністративною діяльністю, для якої в міжнародній науковій літературі існує поняття: «публічно-адміністративна діяльність», як різновид адміністративної [12, с. 190–204].

Автори навчального посібника «Загальне адміністративне право» вважають, що публічне

адміністрування – це частина адміністративної діяльності зовнішнього спрямування: «З огляду на це не є публічним адмініструванням діяльність, пов'язана з внутрішньою організацією функціонування (реорганізація підрозділів, переміщення державних службовців, реалізація дисциплінарної відповідальності тощо) органів публічної влади (Верховної Ради України, міністерств, суду, прокуратури, органів місцевого самоврядування тощо). Зазначену діяльність можна назвати внутрішньо-управлінською, яка, однак, так само як і публічне адміністрування, регламентується нормами адміністративного права» [13, с. 40].

Автори навчального посібника «Основи публічного адміністрування» визначають, що: «Публічне адміністрування – це регламентована законами та іншими нормативно-правовими актами діяльність суб'єктів публічного адміністрування, спрямована на здійснення законів та інших нормативно-правових актів шляхом прийняття адміністративних рішень, надання встановлених законами адміністративних послуг» [14, с. 10].

Автори підручника «Адміністративне право України» прямо вказують, що «Публічне адміністрування як форма реалізації публічної влади – це адміністративна діяльність суб'єктів публічної адміністрації, яка є зовнішнім виразом реалізації завдань (функцій) виконавчої влади, що здійснюється з метою задоволення публічного інтересу і негативно відмежовується від законодавчої судової та політичної діяльності» [15, с. 20].

В підручнику також зазначено, що: «Публічне адміністрування це діяльність суб'єкта публічної адміністрації на виконання владних повноважень публічного змісту. Воно відбувається: шляхом використання засобів управління, надання адміністративних послуг, участі у відносинах судового оскарження (адміністративного судочинства), участі в адміністративно-деліктних відносинах» [15, с. 102]. Далі автор зазначає, що: «Все це зумовлює необхідність розглядати теорію публічної адміністрації як методологічну основу адміністративного права і використовувати її

поняття як базове у формуванні адміністративно-правових відносин» [15, с. 103].

Наведені вище поняття «публічне адміністрування» вітчизняних адміністративістів підпадають під визначення «адміністративна діяльність» та її різновиду: «публічно-адміністративна діяльність» [4].

Видано й значну кількість наукової літератури з адміністративного права, навіть дисертацій, зокрема Є.О. Жукової «Види публічного адміністрування: проблеми правової теорії і практики», які теж не пропонують чіткого і зрозумілого місця публічного адміністрування в предметі адміністративного права, обґрунтовуючи наявність в адміністративному праві категорії «публічне адміністрування» потребою зміни загальної спрямованості адміністративного права з «управлінської» на «захисну» [16, с. 50–90].

Аналізуючи сучасну вітчизняну літературу з адміністративного права здається, що автори намагаються замінити або витіснити поняття «адміністративна діяльність» поняттям «публічне адміністрування», з нечітким визначенням форм і методів «публічного адміністрування» [11]. Але такий підхід призводить до невизначеності та неконкретності основних понять адміністративного права, оскільки нове поняття застосовується без належної аргументації і наукової концепції, яка б визначала місце публічного адміністрування в системі адміністративно-правових понять та його співвідношення з іншими поняттями, такими як «адміністративна діяльність», адміністративне право», «адміністративне законодавство». Не в останню чергу цьому заважає практика оперування похідними термінами як первинними (базовими) та тенденція розмноження варіантів тлумачень ззовні ідентичних похідних термінів.

А.Т. Комзюк зазначає, що «Замість того, щоб досліджувати проблеми адміністративно-правового регулювання різних управлінських явищ, увага відволікається на публічне адміністрування, яке й до предмета адміністративного права мало хто відносить. Як результат, з'явилося чимало праць адміністративістів, присвячених адмініструванню в різних галузях. При цьому особлива частина адміністративного пра-

ва (чи особливе адміністративне право) виглядає як набір видів адміністрування залежно від цих галузей. Цьому термін «право» там навіть не використовується. То чи можна це вважати правовими дослідженнями?» [17].

Публічне адміністрування в працях науковців демократичних країн подається як діяльність і галузь знань, пов'язані з існуванням наукових шкіл політології та державного управління [18; 19].

Висновки. Правову складову публічного управління характеризують основні адміністративно-правові поняття «адміністративне право», «адміністративна діяльність», «адміністративне законодавство». Подано систему діяльностей, складових системи публічного управління. Політика в адміністративній сфері *формалізується* в нормах адміністративного законодавства та *реалізується* в адміністративній діяльності, в першу чергу, як діяльності із правової взаємодії суб'єктів приватного і публічного права. Поняття «адміністративна діяльність» створює єдність підходу до її правового регулювання нормами матеріального та формального адміністративного права [20] і є основним предметом адміністративного права [21, с. 87–88].

Зарубіжний досвід і підхід до розвитку системи публічного управління базується на фундаменті чітко вивіреної і сталої правової системи, яка забезпечує правовими засобами адміністративної діяльності права і законні інтереси громадян на мінімально необхідному рівні.

Українське адміністративне право і законодавство знаходяться на стадії розвитку, коли не сформовано навіть сталої поняття адміністративної діяльності, системного її сприйняття, подання й унормування адміністративним правом, де «захисна» функція адміністративного права повинна гарантуватися застосуванням правових засобів і способів адміністративної діяльності за стандартами адміністративної процедури.

Запровадження в багатьох публікаціях з адміністративного права поняття «публічне адміністрування», яке поглинає або заміняє поняття «адміністративна діяльність», відбу-

вається безсистемно, за відсутності розуміння його значення, змісту і місця в системі адміністративно-правових понять.

Для подальшого розвитку теорії адміністративного права потрібний розвиток змістовної складової основних складових адміністративної сфери: «адміністративне право, адміністративне законодавство, адміністративна діяльність», а не додавання нових понять, зміст, місце і значення яких не визначені.

Література

- Лісовий В.С. Адміністративна діяльність. *Енциклопедія Сучасної України*. 2001. URL: <https://esu.com.ua/article-42668>.
- Грай М.П. Адміністративна діяльність. *Велика українська енциклопедія*. URL: https://vue.gov.ua/Адміністративна_діяльність.
- Апаров А.М. Види адміністративно-публічної діяльності. *Visegrad Journal on Human Rights*. 2014. С. 94-98. URL: https://web.archive.org/web/20200110060518/http://vjhr.sk/archive/2014_2/17.pdf
- Кунев Ю.Д., Дувінг В.О. Публічно-адміністративна діяльність – об’єкт адміністративно-правової науки. *Правова позиція*. 2019. № 4 (25). С 40-48.
- Науково-практичний коментар Кодексу адміністративного судочинства України / за заг. ред. Р.С. Мельника. Херсон: Гельветика, 2019. 1030 с.
- Кунев Ю.Д., Баязітов Л.Р Адміністративна процедура: загальна проблематизація праворозуміння та правозасування. *Вісник Академії митної служби України. Серія: Право*. 2015. № 2. С. 79–93.
- Кунев Ю.Д., Баязітов Л.Р Визначення сутності та змісту основного митно-правового поняття: митна політика. *Вісник Академії митної служби України. Серія: Право*. 2013. № 2. С. 7–18.
- Бортняк В.А., Бортняк К.В. Публічне адміністрування як зовнішній вираз реалізації юридичної діяльності державної влади. *Problems of implementation of science into practice: Abstracts of XIII International Scientific and Practical Conference*. Oslo, Norway 20-21 April 2020. P. 168-170.
- Адміністративне право України. Повний курс. Навчальний посібник / за ред. Галунька В.В. Херсон: ОЛДІ-ПЛЮС, 2018. 446 с.
- Кузьменко О.В. Правова детермінація поняття «публічне адміністрування». *Наукові праці Національного авіаційного університету. Серія: Юридичний вісник «Повітряне і космічне право»*. Київ: НАУ, 2009. № 3(12). С. 20-24. DOI: <https://doi.org/10.18372/2307-9061.12.8761>
- Адміністративне право. загальна частина. Мультимедійний навч. посіб. Нац. акад. внутр. справ. URL: https://arm.naiu.kiev.ua/books/adm_pravo_zch/nm/lec7.html.
- Шмідт-Ассманн Е. Загальне адміністративне право як ідея врегулювання: основні засади та завдання систематики адміністративного права / пер. з нім. Г. Рижков, І. Сойко, А. Баканов; відп. ред. О. Сироїд. Київ: К.І.С., 2009. 552 с.
- Мельник Р.С., Бевзенко В.М. Загальне адміністративне право: навчальний посібник / за заг. ред. Р.С. Мельника. Київ: Ваіте, 2014. 376 с. URL: <https://www.osce.org/files/f/documents/d/c/358156.pdf>.
- Основи публічного адміністрування: навч. посіб. / Ю.П. Битяк, Н.П. Матюхіна, М.С. Ковтун та ін.; за заг. ред. Н.П. Матюхіної. Вид. 2-ге, допов. та перероб. Харків: Право, 2021. 238 с.
- Адміністративне право України. Повний курс: підручник / за ред. В. Галунька, О. Правоторової. Видання четверте. Херсон: ОЛДІ-ПЛЮС, 2021. 656 с.
- Жукова Є.О. Види публічного адміністрування: проблеми правової теорії і практики: дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.07; Національна академія Державної прикордонної служби України імені Богдана Хмельницького, Хмельницький, 2023. 499 с.
- Комзюк А.Т. Публічне адміністрування і сучасна доктрина адміністративного права. *Сучасні проблеми адміністративного права та процесу*. Харків, 2017. С. 15–18. URL: https://univd.edu.ua/general/publishing/konf/30_06_2017/pdf/3.pdf.
- Lalor Stephen. A General Theory of Public Administration. Dublin. 2014. 222 p.
- Donald F. Kettl The future of public administration. URL: https://web.archive.org/web/20131019202718id_/http://www2.h-net.msu.edu/~pubadmin/tfreport/kettl.pdf.
- Yuriy Kunev, Oksana Myronets. Administrative law: material, processual and formal components. *Administrative Law and Process*. 2021. № 1 (32). С. 15–27. URL: <https://doi.org/10.17721/2227-796X.2021.1.02>.

21. Кунєв Ю.Д. Предмет адміністративного права: стан та проблеми дослідження. *Наукові праці Національного авіаційного університету. Серія: Юридичний вісник «Повітряне і космічне право»*. Київ: НАУ, 2022. № 4(65). С. 80–91. DOI: <https://doi.org/10.18372/2307-9061.65.17043>

References

1. Lisovyi V.S. Administratyvna diialnist. *Entsyklopediia Suchasnoi Ukrainy*. 2001. URL: <https://esu.com.ua/article-42668>.

2. Hrai M.P. Administratyvna diialnist. *Velyka ukrainska entsyklopediia*. URL: <https://vue.gov.ua/Administratyvna-diialnist>.

3. Aparov A.M. Vydy administratyvno-publichnoi diialnosti. *Visegrad Journal on Human Rights*. 2014. S. 94-98. URL: https://web.archive.org/web/20200110060518/http://vjhr.sk/archive/2014_2/17.pdf

4. Kuniev Yu.D., Duvinh V.O. Publichno-administratyvna diialnist – ob'ekt administratyvno-pravovoi nauky. *Pravova pozytsiia*. 2019. № 4 (25). S 40-48.

5. Naukovo-praktychnyi komentar Kodeksu administratyvnoho sudochynstva Ukrainy / za zah. red. R.S. Melnyka. Kherson: Helvetyka, 2019. 1030 s.

6. Kuniev Yu.D., Baiazitov L.R. Administratyvna protsedura: zahalna problematyzatsiia pravorozuminnia ta pravozasuvannia. *Visnyk Akademii mytnoi sluzhby Ukrainy. Serii: Pravo*. 2015. № 2. S. 79–93.

7. Kuniev Yu.D., Baiazitov L.R. Vyznachennia sutnosti ta zmistu osnovnoho mytno-pravovoho poniattia: mytna polityka. *Visnyk Akademii mytnoi sluzhby Ukrainy. Serii: Pravo*. 2013. № 2. S. 7–18.

8. Bortniak V.A., Bortniak K.V. Publichne administruvannia yak zovnishnii vyraz realizatsii yurydychnoi diialnosti derzhavnoi vlady. *Problems of implementation of science into practice: Abstracts of XIII International Scientific and Practical Conference*. Oslo, Norway 20-21 April 2020. S. 168-170.

9. Administratyvne pravo Ukrainy. Povnyi kurs. Navchalnyi posibnyk / za red. V.V. Halunka. Kherson: OLDI-PLIuS, 2018. 446 c.

10. Kuzmenko O.V. Pravova determinatsiia poniattia publichne administruvannia. *Naukovi pratsi Natsionalnoho aviatsiynoho universytetu. Seriya: Yurydychnyy visnyk «Povitryane i kosmichne pravo»*. Kyiv: NAU, 2009. № 3(12). S. 20-24. DOI: <https://doi.org/10.18372/2307-9061.12.8761>

11. Administratyvne pravo. Zahalna chastyna. Multymediinyi navchalnyi posibnyk. Natsionalna akademiia vnutrishnikh sprav. URL: https://arm.naiu.kiev.ua/books/adm_pravo_zch/nm/lec7.html.

12. Shmidt-Assmann E. Zahalne administratyvne pravo yak ideia vrehuliuвання: osnovni zasady ta zavdannia systematyky administratyvnoho prava / per. z nim. H. Ryzhkov, I. Soiko, A. Bakanov; vidp. red. O. Syroid. Kyiv: K.I.S., 2009. 552 s.

13. Melnyk R.S., Bevzenko V.M. Zahalne administratyvne pravo: Navchalnyi posibnyk / za zah. red. R.S. Melnyka. Kyiv: Vaite, 2014. 376 s. URL: <https://www.osce.org/files/f/documents/d/c/358156.pdf>.

14. Osnovy publichnoho administruvannia: navch. posib. Iu.P. Bytiak, N.P. Matiukhina, M.S. Kovtun ta in.; za zah. red. N.P. Matiukhinoi. Vyd. 2-he, dopov. ta pererob. Kharkiv: Pravo, 2021. 238 s.

15. Administratyvne pravo Ukrainy. Povnyi kurs: pidruchnyk / za red. V. Halunka, O. Pravotorovoi. Vydannia chetverte. Kherson: OLDI-PLIuS, 2021. 656 s.

16. Zhukova Ye.O. Vydy publichnoho administruvannia: problemy pravovoi teorii i praktyky: dys. ... d-ra yuryd. nauk: 12.00.07; Natsionalna akademiia Derzhavnoi prykordonnoi sluzhby Ukrainy imeni Bohdana Khmelnytskoho, Khmelnytskyi, 2023. 499 s.

17. Komziuk A.T. Publichne administruvannia i suchasna doktryna administratyvnoho prava. *Suchasni problemy administratyvnoho prava ta protsesu*. Kharkiv, 2017. S. 15-18. URL: https://univd.edu.ua/general/publishing/konf/30_06_2017/pdf/3.pdf.

18. Lalor Stephen. A General Theory of Public Administration. Dublin. 2014. 222 p.

19. Donald F. Kettl. The future of public administration. URL: https://web.archive.org/web/20131019202718id_/http://www2.h-net.msu.edu/~pubadmin/tfreport/kettl.pdf.

20. Yu. Kunev, O. Myronets. Administrative law: material, processual and formal components. *Administrative Law and Process*. 2021. № 1 (32). С. 15-27. URL: <https://doi.org/10.17721/2227-796X.2021.1.02>.

21. Kuniev Yu.D. Predmet administratyvnoho prava: stan ta problemy doslidzhennia. *Naukovi pratsi Natsionalnoho aviatsiynoho universytetu. Seriya: Yurydychnyy visnyk «Povitryane i kosmichne pravo»*. Kyiv: NAU, 2022. № 4(65). S. 80–91. DOI: <https://doi.org/10.18372/2307-9061.65.17043>

Yuriy Kunev

**«ADMINISTRATIVE ACTIVITY»: ESSENCE, CONTENT AND MEANING
IN THE SUBJECT OF ADMINISTRATIVE LAW**

State Non-Commercial Company «State University «Kyiv Aviation Institute»
Liubomyra Husara Avenue, 1, 03058, Kyiv, Ukraine
E-mail: kunev@ukr.net

*The purpose of the article: determine the essence, content and meaning in the subject of administrative law of such an administrative-legal concept as «administrative activity». **Research methods:** systematic analysis and synthesis, doctrinal knowledge of the theory of administrative law; methods of dialectical and formal logic made it possible to formulate and clarify the main concepts of administrative activity, as well as a method of generalization and modeling of new theoretical knowledge. **Results:** identified problems of further development of the concept and system of administrative activity. A system of activities, components of the public administration system, is presented. Policy in the administrative sphere is formalized in the norms of administrative legislation and is implemented in administrative activity, primarily as an activity of legal interaction between subjects of private and public law. The application of the concept of «administrative activity» creates a unity of approach to its legal regulation by the norms of substantive and formal administrative law. The foreign experience and approach to the development of the public administration system is based on the foundation of a clearly verified and stable legal system, which ensures the rights and legitimate interests of citizens at the minimum necessary level by legal means. The introduction of the concept of «public administration», which absorbs the concept of «administrative activity» in the theory of administrative law of Ukraine, takes place unsystematically, in the absence of an understanding of its meaning, content and place in the system of administrative and legal concepts. **Discussion:** the proposition that the legal component of public administration is characterized by the basic concepts of «administrative law», «administrative activity», «administrative legislation» is argued. A definition of the concepts «administrative activity» and «public-administrative activity» is proposed.*

***Key words:** administrative sphere; administrative activity; administrative law; administrative legislation; subject of administrative law; public administration; public management; public-administrative activity.*

Стаття надійшла до редакції 09.11.2024