

ПУБЛІЧНЕ АДМІНІСТРУВАННЯ ТА ПРЕВЕНТИВНА ДІЯЛЬНІСТЬ ПОЛІЦІЇ

УДК 351

DOI: 10.31733/2078-3566-2020-3-65-72



Юрій ПАЙДА[©]

доктор юридичних наук, доцент
(Кам'янець-Подільський податковий інститут)

ПУБЛІЧНА АДМІНІСТРАЦІЯ ЯК ОБ'ЄКТ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ

Здійснено аналіз поняття та правової природи публічної адміністрації. Аналіз наукових праць дозволив констатувати, що термін «публічна адміністрація» розглядається у двох аспектах – структурному та процедурному (або функціональному). Досліджено засади адміністративно-правового регулювання публічної адміністрації в Україні та поняття, принципи адміністративно-правового регулювання публічної адміністрації. Встановлено, що сутнісними ознаками публічної адміністрації є: публічна адміністрація підпорядковується політичній владі; публічна адміністрація діє (повинна діяти) в публічних інтересах; публічна адміністрація наділена прерогативами публічної влади.

Ключові слова: публічна адміністрація, адміністративно-правове регулювання, державне управління, суб'єкт управління, виконавча влада, публічне управління, державна адміністрація.

Постановка проблеми. В новітніх публікаціях та літературі з адміністративного права вже усталеними стали терміни «публічне управління», «належне врядування» та «публічна адміністрація». Безумовно, це відбулося під впливом реформ та приведення вітчизняної системи публічного управління до європейських стандартів.

Аналіз публікацій, в яких започатковано вирішення цієї проблеми. Питання адміністративно-правового регулювання публічної адміністрації було предметом дослідження багатьох вчених. Його, зокрема, вивчали В.Б. Авер'янов, О.М. Бандурка, Ю.П. Битяк, В.М. Горшеньов, І.П. Голосніченко, Т.О. Карабін, А.Р. Кирсанов, В.К. Колпаков, П.І. Кононов, О.В. Кузьменко, С.В. Лихачов, І.М. Лазарев, В.В. Михольська, Д.М. Овсянко, В.М. Сорокін, М.М. Тищенко та ін. Втім зазначене питання потребує додаткового системного дослідження, що і є метою нашої статті

Виклад основного матеріалу

1. Поняття та правова природа публічної адміністрації

В адміністративному праві поряд із традиційним терміном «державне управління» з'явилися терміни «публічне управління» та «публічна адміністрація». Виникає питання про поняття та правову природу інституту «публічної адміністрації».

Для ретельного аналізу, насамперед варто з'ясувати поняття термінів «об'єкт» та «суб'єкт». У філософському розумінні суб'єкт – це істота, здатна до пізнання навколишнього світу, об'єктивної дійсності і до цілеспрямованої діяльності [1, с. 442]; у менеджменті суб'єкт управління – це орган або особа, що здійснюють керівний вплив, органи законодавчої та судової влади [2, с. 32].

У сучасній навчальній юридичній літературі при визначенні поняття суб'єкта управління не існує принципових відмінностей. В одних джерелах – це структурно окреслені спільноти людей з органами управління, що формуються ними, та керівним складом

© Пайда Ю.Ю., 2020

ORCID iD : <https://orcid.org/0000-0002-6424-6419>

vovo4ka23@ukr.net

(на персональному рівні), наділеним управлінськими функціями, який здійснює управлінську діяльність [3, с. 11–12], в інших – це джерело керівного впливу, той, хто виконує функції керівництва і впливає на об'єкт з метою переведення його у новий стан, елемент (керуюча система) системи управління, що генерує процес її функціонування [4, с. 9].

Отже, поняття «об'єкт управління» передбачає особу (людину), групу людей, які здійснюють послідовну діяльність у формі цілеспрямованого, організаційного впливу на об'єкт управління.

На відміну від наведених визначень, суб'єкт управління у Концепції адміністративної реформи в Україні ототожнено з органами виконавчої влади – самостійним видом органів публічної влади, що, згідно з конституційним принципом поділу функціонування публічної влади, мають своїм головним призначенням здійснення функцій однієї з гілок влади – виконавчої [5, с. 26].

В.К. Шкарупа у своїх творах констатує, що об'єктом адміністративно-правових відносин є суспільні відносини, що уособлюють характер діяльності окремих суб'єктів права, юридичні наслідки їх поведінки, певні правові інтереси, у т.ч. майнового чи немайнового характеру та ін. При цьому він також окремо виділяє такий додатковий елемент, як предмет правовідносин, якими можуть бути окремі речі, предмети, майно тощо [6, с. 26]. Об'єктом адміністративно-правового регулювання є не лише поведінка суб'єкта в цілому, а й майнові та немайнові блага, що є опосередкованим об'єктом правовідносин [7, с. 25-26].

Із конституційним закріпленням поділу влади, проведенням адміністративної реформи в Україні виникає необхідність чіткого визначення співвідношення понять управління і виконавчої влади (суб'єкта управління та органу виконавчої влади), тому ми спробуємо дослідити, як ці категорії взаємодіють між собою.

Ми поділяємо думку деяких науковців, які визначають, що: 1) державне управління – це вид публічного управління, який базується на владно-організаційній діяльності певних органів (посадових осіб) та здійснюється і за межами системи органів виконавчої влади: а) всередині апаратів будь-яких органів влади – з боку їх керівних посадових осіб щодо інших службовців органу; б) всередині державних підприємств, установ і організацій – з боку їх адміністрацій щодо іншого персоналу; 2) функції виконавчої влади здійснюються суб'єктами не лише виключно державної влади, оскільки можуть бути делеговані державою органам місцевого самоврядування, окремим недержавним інститутам (наприклад, деяким громадським організаціям); 3) функції виконавчої влади об'єктивно властиві місцевому самоврядуванню як формі реалізації так званої публічної влади [8, с. 10–11].

Тобто частина функцій державного управління реалізується поза виконавчою владою, а поняття «державне управління» є більш широким порівняно з поняттям «виконавча влада» та більш вузьким порівняно з поняттям «публічне управління» [9, с. 8].

Водночас поняття «публічна адміністрація» ширше ніж «державна адміністрація», оскільки остання не охоплює органів місцевого самоврядування. Крім того, термін «публічна адміністрація» має глибинну сутність, оскільки передбачає реалізацію публічних, тобто народних інтересів.

У літературі має місце розгляд публічної адміністрації у двох аспектах, – структурному та процедурному. Відповідно до структурного підходу, публічна адміністрація охоплює сукупність різних організацій, що виконують публічні функції (насамперед йдеться про органи виконавчої влади та виконавчі органи місцевого самоврядування). У контексті структурного підходу термін адміністрація застосовується доволі часто і в Україні, зокрема, в нашому законодавстві закріплено такі назви органів як обласні державні адміністрації та ін.

Що стосується процедурного підходу, то польський експерт у сфері адміністративної реформи М. Кулеші вважає, що: «публічна адміністрація — це сукупність організаційних дій, діяльності та заходів, які виконуються різними суб'єктами та інституціями на основі закону та у межах, визначених законом для досягнення публічного інтересу» [10].

Крім того, в українській науковій та навчальній літературі мають місце різні підходи до розуміння терміна «публічна адміністрація». Так, наприклад, М.П. Гурковський ототожнює публічні адміністрації з публічними органами управління [11, с. 127]. М.С. Рибак вважає, що публічна адміністрація – це законодавчо визначена система широкого кола уповноважених суб'єктів, наділених адміністративно-управлінськими функціями, основною метою діяльності яких є забезпечення публічних інтересів та інтересів суспі-

льства в цілому [12, с. 130].

У європейському праві визначення поняття «публічна адміністрація» розглядають у вузькому та широкому сенсах. У вузькому сенсі під «публічною адміністрацією» розуміються «регіональні органи, місцеві та інші органи публічної влади», «центральної уряди» та «публічна служба». Під органами публічної влади при цьому розуміються: «інституції регіонального, місцевого або іншого характеру, інші органи, діяльність яких регулюється нормами публічного права або діями держав-членів; органи, наділені достатніми суверенними повноваженнями країни, які з формальної точки зору не є частиною адміністративного апарату держави-члена, але структура та завдання якого визначені в законі (причому ці завдання належать до сфери функціонування держави)».

У широкому сенсі до «публічної адміністрації», крім органів публічної влади, відносять ті органи, які не належать до неї організаційно, але виконують делеговані нею функції. Водночас, як зазначається у Резолюції щодо публічної (державної) відповідальності, до «публічної влади» (або органів публічної влади) належить будь-яка установа публічного права (державна, регіональні та місцеві органи державної влади, незалежні публічні підприємства) та будь-які фізичні особи під час виконання ними повноважень офіційних органів [13, с. 375].

П.О. Угровецький із урахуванням європейського досвіду розглядає категорію «орган публічної адміністрації» у так званому функціональному значенні, що охоплює орган виконавчої влади, орган місцевого самоврядування, прокуратуру, а також підприємство, установу, організацію та іншого суб'єкта, який наділений владними повноваженнями [14, с. 25].

А.П. Хряпінський зазначає, що до органів публічної адміністрації доцільно відносити суб'єктів, які були створені державою, органами місцевого самоврядування, або яким було делеговано повноваження щодо реалізації публічних функцій у всіх сферах функціонування суспільства тощо. Тобто, систему органів публічної адміністрації становлять органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування, публічно-правові установи та публічно-правові фонди, суб'єкти делегованих повноважень [15, с. 52].

Таким чином, публічна адміністрація – це організація та діяльність органів і установ, які діють виключно в рамках повноважень та у спосіб, визначений законом, з метою забезпечення публічних інтересів. Під публічною адміністрацією можна розуміти органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування, а також суб'єкти, що їх держава наділила функціями публічного управління, які здійснюють виконання публічно-управлінських функцій і метою яких є забезпечення інтересів держави та суспільства в цілому, при цьому їхня діяльність здійснюється в межах закону. Сутнісними ознаками публічної адміністрації є: 1) публічна адміністрація підпорядковується політичній владі (тобто, парламенту, главі держави); 2) публічна адміністрація забезпечує виконання і застосування законів (тобто реалізовує на практиці політичні рішення парламенту); 3) публічна адміністрація діє (повинна діяти) в публічних інтересах; 4) публічна адміністрація наділена прерогативами публічної влади (тобто, владними повноваженнями, які дозволяють давати обов'язкові вказівки приватним особам).

2. Поняття та принципи адміністративно-правового регулювання публічної адміністрації. Категорія правового регулювання постає як одна з засадничих категорій всіх галузей права (саме слово «регулювати» (лат. «regulo» – впорядковує) означає упорядковувати, вносити порядок, систему в якусь діяльність).

Наразі в юридичній літературі, як висловилися О.В. Зайчук та Н.М. Оніщенко, сформувався майже єдине розуміння правового регулювання як сукупності різноманітних форм та засобів юридичного впливу держави на поведінку учасників суспільних відносин, що здійснюються в інтересах усього суспільства або певного колективу чи особистості з метою підпорядкування поведінки окремих суб'єктів встановленому в суспільстві правопорядку [16]. Ю. С. Шемшученко та С. В. Бобровник вважають, що правове регулювання – це один із основних засобів державного впливу на суспільні відносини з метою їх упорядкування в інтересах людини, суспільства і держави [17, с. 40–41].

Р.С. Ярошевська вважає, що під адміністративно-правовим регулюванням розуміється цілеспрямований вплив норм адміністративного права на суспільні відносини з метою забезпечення за допомогою адміністративно-правових засобів прав, свобод і публічних законних інтересів фізичних та юридичних осіб, нормального функціонування громадянського суспільства й держави [18, с. 202].

З тим, що адміністративно-правове регулювання – це цілеспрямований вплив

норм адміністративного права на суспільні відносини з метою забезпечення за допомогою адміністративно-правових засобів прав, свобод і публічних законних інтересів фізичних та юридичних осіб, нормального функціонування громадянського суспільства та держави погоджується й П.В. Литовченко [19, с. 130].

На думку Н.В. Дараганова, під правовим регулюванням, зокрема й під адміністративно-правовим, слід розуміти сукупність прийомів та способів правового впливу держави на суспільні відносини з метою їх упорядкування в інтересах людини, суспільства та держави [20, с. 99]

Адміністративно-правове регулювання – це дуже складне, комплексне й багатогранне явище і водночас процес. Слід зазначити, що основним інструментом державного регулювання є правові норми. Природа адміністративно-правового регулювання базується на природі державної влади і державно-владній природі норм адміністративного права, серед яких переважають імперативні правові норми.

Правове регулювання публічних адміністрацій здійснюється Конституцією України [21], Законами України «Про центральні органи виконавчої влади» [22], «Про Кабінет Міністрів України» [23], «Про місцеві державні адміністрації» [24], «Про державну службу» [25], Постановою Кабінету Міністрів України «Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади» [26] тощо.

Відповідно до ст. 1 Закону України «Про центральні органи виконавчої влади» [22] систему центральних органів виконавчої влади становлять міністерства України та інші центральні органи виконавчої влади. Система центральних органів виконавчої влади є складовою системи органів виконавчої влади, вищим органом якої є Кабінет Міністрів України.

Організація, повноваження і порядок діяльності Кабінету Міністрів України визначаються Конституцією України, законами України. Кабінет Міністрів України затверджує Регламент, який визначає порядок проведення засідань, підготовки та прийняття рішень, інші процедурні питання його діяльності, а також визначає порядок розроблення, виконання та моніторингу виконання програмних документів КМУ.

Міністерства забезпечують формування та реалізують державну політику в одній чи кількох сферах. Інші центральні органи виконавчої влади виконують окремі функції з реалізації державної політики.

Діяльність міністерств та інших центральних органів виконавчої влади ґрунтується на принципах верховенства права, забезпечення дотримання прав і свобод людини й громадянина, безперервності, законності, забезпечення єдності державної політики, відкритості та прозорості, відповідальності.

Міністерства, інші центральні органи виконавчої влади у своїй діяльності керуються Конституцією України, законами України, указами Президента України та постановами Верховної Ради України, прийнятими відповідно до Конституції та законів України, актами Кабінету Міністрів України, іншими актами законодавства України. Положення про міністерства, інші центральні органи виконавчої влади затверджує Кабінет Міністрів України.

Відповідно до Постанови Кабінету міністрів України «Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади» в останній редакції від 01.01.2020 [26] систему міністерств в Україні складають: Міністерство внутрішніх справ України, Міністерство енергетики та захисту довкілля України, Міністерство закордонних справ України, Міністерство інфраструктури України, Міністерство культури та інформаційної політики України, Міністерство оборони України, Міністерство освіти і науки України, Міністерство охорони здоров'я України, Міністерство розвитку економіки, торгівлі та сільського господарства України, Міністерство розвитку громад та територій України, Міністерство соціальної політики України, Міністерство у справах ветеранів, тимчасово окупованих територій та внутрішньо переміщених осіб України, Міністерство цифрової трансформації України, Міністерство фінансів України, Міністерство юстиції України.

До центральних органів виконавчої влади належать: Адміністрація Державної прикордонної служби України, Адміністрація Державної служби спеціального зв'язку та захисту інформації України, Державна авіаційна служба України, Державна архівна служба України, Офіс фінансового контролю, Державна казначейська служба України, Державна міграційна служба України, Державна митна служба України, Державна податкова служба України, Державна екологічна інспекція України, Державна регуляторна служба України, Державна служба геології та надр України, Державна служба експорт-

ного контролю України, Державна служба статистики України, Державна служба України з лікарських засобів та контролю за наркотиками, Державна служба України з безпеки на транспорті, Державна служба України з питань безпечності харчових продуктів та захисту споживачів, Державна служба України з питань геодезії, картографії та кадастру, Державна служба України з питань праці, Державна служба України з надзвичайних ситуацій, Державна служба фінансового моніторингу України, Державна соціальна служба України, Державна служба якості освіти України, Державна служба морського та річкового транспорту України, Державна служба України з етнополітики та свободи совісті, Державна фіскальна служба України, Державне агентство автомобільних доріг України, Державне агентство водних ресурсів України, Державне агентство з енергоефективності та енергозбереження України, Державне агентство лісових ресурсів України, Державне агентство резерву України, Державне агентство рибного господарства України, Державне агентство України з управління зоною відчуження, Державне агентство України з питань кіно, Державне агентство інфраструктурних проектів України, Державна архітектурно-будівельна інспекція України, Державна інспекція енергетичного нагляду України, Державне космічне агентство України, Державна інспекція ядерного регулювання України, Державне бюро розслідувань, Державний комітет телебачення і радіомовлення України, Антимонопольний комітет України, Національне агентство з питань запобігання корупції, Національне агентство України з питань виявлення, розшуку та управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів, Національне агентство з питань державної служби України, Національна комісія зі стандартів державної мови, Національна поліція України, Національна служба здоров'я України, Український інститут національної пам'яті, Фонд державного майна України, Пенсійний фонд України, Державне агентство України з питань мистецтв, Державне агентство України з питань мистецької освіти, Державне агентство розвитку молоді та громадянського суспільства України, Державне агентство спорту України, Державне агентство розвитку туризму України, Державна інспекція культурної спадщини України, Державна служба охорони культурної спадщини України.

Відповідно до ЗУ «Про місцеві державні адміністрації» виконавчу владу в областях і районах, містах Києві та Севастополі здійснюють місцеві державні адміністрації.

Місцева державна адміністрація є місцевим органом виконавчої влади і належить до системи органів виконавчої влади. Місцева державна адміністрація в межах своїх повноважень здійснює виконавчу владу на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці, а також реалізує повноваження, делеговані їй відповідною радою.

Місцеві державні адміністрації в межах відповідної адміністративно-територіальної одиниці забезпечують: 1) виконання Конституції, законів України, актів Президента України, Кабінету Міністрів України, інших органів виконавчої влади вищого рівня; 2) законність і правопорядок, додержання прав і свобод громадян; 3) виконання державних і регіональних програм соціально-економічного та культурного розвитку, програм охорони довкілля, а в місцях компактного проживання корінних народів і національних меншин - також програм їх національно-культурного розвитку; 4) підготовку та схвалення прогнозів відповідних бюджетів, підготовку та виконання відповідних бюджетів; 5) звіт про виконання відповідних бюджетів та програм; 6) взаємодію з органами місцевого самоврядування; 7) реалізацію інших наданих державою, а також делегованих відповідними радами повноважень.

Місцеві державні адміністрації діють на засадах: відповідальності перед людиною і державою за свою діяльність; верховенства права; законності; пріоритетності прав людини; гласності; поєднання державних і місцевих інтересів.

Місцеві державні адміністрації розташовані відповідно в обласних і районних центрах, містах Києві та Севастополі. Склад місцевих державних адміністрацій формують голови місцевих державних адміністрацій.

Проведене дослідження дозволило нам отримати низку **висновків**. Поняття «державне управління» є більш широким порівняно з поняттям «виконавча влада» та більш вузьким порівняно з поняттям «публічне управління». Водночас поняття «публічна адміністрація» ширше ніж «державна адміністрація», оскільки остання не охоплює органів місцевого самоврядування.

Аналіз наукових праць дозволив констатувати, що термін «публічна адміністрація» розглядається у двох аспектах, – структурному та процедурному (або функціональному). Відповідно до структурного підходу, публічна адміністрація охоплює сукупність

різних організацій, що виконують публічні функції (насамперед йдеться про органи виконавчої влади та виконавчі органи місцевого самоврядування). Що стосується процедурного підходу, то публічна адміністрація в такому аспекті розглядається як сукупність організаційних дій, діяльність яку здійснюють різні суб'єкти на основі та у межах, визначених законом, для досягнення публічного інтересу.

На нашу думку, під публічною адміністрацією слід розуміти органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування, а також суб'єкти, що їх держава наділила функціями публічного управління, які здійснюють виконання публічно-управлінських функцій і метою яких є забезпечення інтересів держави та суспільства в цілому, при цьому їхня діяльність здійснюється в межах закону.

Сутнісними ознаками публічної адміністрації є: публічна адміністрація підпорядковується політичній владі (тобто парламенту, главі держави); публічна адміністрація забезпечує виконання і застосування законів (тобто реалізовує на практиці політичні рішення парламенту); публічна адміністрація діє (повинна діяти) в публічних інтересах; публічна адміністрація наділена прерогативами публічної влади (тобто владними повноваженнями, які дозволяють давати обов'язкові вказівки приватним особам).

Правове регулювання публічних адміністрацій здійснюється Конституцією України, Законами України «Про центральні органи виконавчої влади» [22], «Про Кабінет Міністрів України» [23], «Про місцеві державні адміністрації» [24], «Про державну службу» [25], постановою Кабінету міністрів України «Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади» [26] тощо.

Систему центральних органів виконавчої влади складають міністерства України та інші центральні органи виконавчої влади. Система центральних органів виконавчої влади є складовою системи органів виконавчої влади, вищим органом якої є Кабінет Міністрів України. Місцева державна адміністрація є місцевим органом виконавчої влади і входить до системи органів виконавчої влади. Місцева державна адміністрація в межах своїх повноважень здійснює виконавчу владу на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці, а також реалізує повноваження, делеговані їй відповідною радою.

Список використаних джерел

1. Новий тлумачний словник української мови : в 4-х т. / укл. В. Яременко, О. Сліпушко. Київ : Аконт, 1998. Т. 4: Р–Я. 942 с.
2. Єрмолін В. До питання про співвідношення понять виконавчої влади і державного управління. *Право України*. 2002. № 9. С. 29–32.
3. Бандурка О. М. Управління в органах внутрішніх справ України: підручник. Харків : Унт внутр. справ, 1998. 480 с.
4. Колпаков В. К. Адміністративне право України: підруч. 3-є вид., стер. Київ : Юрінком Інтер, 2001. 752 с.
5. Авер'янов В. Б. Адміністративна реформа і правова наука. *Право України*. 2002. № 3. С. 20–27.
6. Забарний Г. Г., Калюжний Р. А., Терещук В. О., Шкарупа В. К. Адміністративне право України: посіб. для підгот. до іспитів. Київ: Вид. Паливода, 2001. 194 с.
7. Біленко М. С. Корпоративні права господарюючих суб'єктів як адміністративно-правове регулювання. *Актуальні проблеми вітчизняної юриспруденції*. 2017. № 3. С. 92–95.
8. Державне управління та адміністративне право в сучасній Україні: Актуальні проблеми реформування ; за заг. ред. В. Б. Авер'янова, І. Б. Коліушка. Київ: Вид-во УАДУ, 1999. 52 с.
9. Нижник Н. Р. Системний підхід в організації державного управління : навч. посібник. Київ: Вид-во УАДУ, 1998. 160 с.
10. Європейські принципи державного управління. Київ : Вид-во УАДУ, 2000. 15 с.
11. Гурковський М. П. Система суб'єктів реєстраційної діяльності. *Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ*. 2012. № 1. С. 127–136.
12. Рибак М. С. Методологія аналізу сутності та змісту категорії «публічна адміністрація». *Актуальні проблеми вітчизняної юриспруденції*. 2017. № 1. Том 2. С. 128–131.
13. Білоконь Т. М., Даценко В. М., Доценко О. С. Судовий контроль за діяльністю публічної адміністрації в Україні: теорія та практика : монограф. Вінниця : ВНТУ, 2017. 112 с.
14. Угровецький П. О. Адміністративні акти органів прокуратури : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Харків, 2011. 195 с.
15. Хряпінський А.П. Адміністративно-правові засади контрольно-наглядової діяльності у сфері містобудування : дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Херсон, 2014. 198 с.
16. Зайчук О.В. Теорія держави і права: академічний курс: підруч. URL : http://www.ebk.net.ua/Book/law/zaychuk_tdp/part3/1201.htm.
17. Шемшученко Ю. С. Правове регулювання. Юрид. енциклопедія. Київ : Укр. енцикл., 2003. Т. 5. С. 40–41.

18. Ярошевська Р. С. Містобудівна діяльність як об'єкт адміністративно-правового регулювання. *Порівняльно-аналітичне право*. 2015. № 2. С. 201-204.
19. Литовченко П.В. Поняття адміністративно-правового регулювання у сфері комунального господарства. *Митна справа*. 2012. № 2 (80). частина 2, книга 2. 130 с.
20. Дараганова Н.В. Поняття «адміністративно-правове регулювання охорони праці в Україні». *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія ПРАВО*. 2015. Випуск 35. Частина II. Том 2. С. 98–101.
21. Конституція України. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80> (дата звернення 30.01.2020).
22. Про центральні органи виконавчої влади : Закон України. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3166-17>.
23. Про Кабінет Міністрів України : Закон України. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/794-18>.
24. Про місцеві державні адміністрації : Закон України. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/586-14>.
25. Про державну службу : Закон України. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889-19>.
26. Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади : Постанова Кабінету Міністрів України. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/442-2014-%D0%BF>.

Надійшла до редакції 04.08.2020

References

1. Novyi tlumachnyi slovnyk ukrainskoi movy [New explanatory dictionary of the Ukrainian language] : v 4 t. / ukl. V. Yaremenko, O. Slipushko. Kyiv: Akonit, 1998. T. 4: R–Ia. 942 s. [In Ukr.]
2. Yermolin, V. (2002) Do pytannya pro spivvidnesnist poniat vykonavchoi vlady i derzhavnoho upravlinnia [About the relationship between the concepts of executive power and public administration]. *Pravo Ukrainy*. № 9. S. 29–32. [In Ukr.]
3. Bandurka, O. M. (1998) Upravlinnia v orhanakh vnutrishnikh sprav Ukrainy [Management in Internal Affairs bodies of Ukraine]: pidruchnyk. Kharkiv: Un-t vnutrishnikh sprav. 480 s. [In Ukr.]
4. Kolpakov V.K. (2001) Administratyvne pravo Ukrainy [Administrative Law of Ukraine]: pidruchnyk. V.K. Kolpakov. 3-tie vyd., ster. K.: Yurinkom Inter. 752 s. [In Ukr.]
5. Averianov V.B. (2002) Administratyvna reforma i pravova nauka [Administrative reform and legal science]. *Pravo Ukrainy*. № 3. S. 20–27. [In Ukr.]
6. Zabarnyi, H. H., Kaliuzhnyi, R. A., Tereshchuk, V. O., Shkarupa, V. K. (2001) Administratyvne pravo Ukrainy [Administrative Law of Ukraine]: posib. dlia pidhotovky do ispytvy. Kyiv: Vyd. Palyvoda. 194 s. [In Ukr.]
7. Bilenko M.S. (2017) Korporatyvni prava hospodariuiuchykh subiektiv yak administratyvno-pravove rehuliuвання [Corporate rights of economic entities as administrative and legal regulation]. *Aktualni problemy vitchyznianoї yurysprudentsii..* № 3. S. 92-95. [In Ukr.]
8. Derzhavne upravlinnia ta administratyvne pravo v suchasniy Ukrayini: Aktualni problemy reformuvannya [Public administration and administrative law in modern Ukraine: actual problems of reforming]. Za zah. red. V. B. Averianova, I. B. Koliushko. Kyiv: Vyd-vo UADU, 1999. 52 s. [In Ukr.]
9. Nyzhnyk, N. R. (1998) Systemnyi pidkhid v orhanizatsii derzhavnoho upravlinnia [Public administration and administrative law in modern Ukraine] : navchalnyi posibnyk. Kyiv: Vyd-vo UADU. 160 s. [In Ukr.]
10. Yevropeiski pryntsypy derzhavnoho upravlinnia [European principles of public administration] . Kyiv: Vyd-vo UADU, 2000. 15 s. [In Ukr.]
11. Hurkovskiy, M. P. (2012) Systema subyektiv reyestratsiynoi diyalnosti [System of subjects of registration activity]. *Naukovyi visnyk Lvivskoho derzhavnoho universytetu vnutrishnikh sprav*. №. 1. S. 127–136. [in Ukr.]
12. Rybak, M. S. (2017) Metodolohiya analizu sutnosti ta zmistu katehoriyi «publichna administratsiya» [Methodology of analysis of the essence and content of the category "public administration"]. *Aktualni problemy vitchyznianoї yurysprudentsii..* № 1. Tom 2. S. 128-131. [in Ukr.]
13. Bilokon, T. M., Datsenko, V. M., Dotsenko, O. S. (2017) Sudovyi kontrol za diyalnistyu publichnoyi administratsiyi v Ukrayini: teoriya ta praktyka [Judicial control over the activities of public administration in Ukraine: theory and practice]: monohrafiya. Vinnytsya: VNTU. 112 s. [in Ukr.]
14. Uhrovetskyi, P. O. (2011) Administratyvni akty orhaniv prokuratury [Administrative acts of prosecutor's offices]: dys. ... kand. yuryd. nauk : 12.00.07. Kharkiv. 195 s. [in Ukr.]
15. Khriapynskiy, A. P. (2014) Administratyvno-pravovi zasady kontrolno-nahliadovoi diyalnosti u sferi mistobuduvannya [Administrative and legal principles of control and supervision activities in the field of urban planning]: dys. ... kand. yuryd. nauk: 12.00.07. Kherson, 2014. 198 s. [in Ukr.]
16. Zaichuk, O. V. Teoriya derzhavy i prava: akademichniy kurs [Theory of State and Law: Academic Course]: pidruchnyk. URL: http://www.ebk.net.ua/Book/law/zaychuk_tdp/part3/1201.htm. [in Ukr.]
17. Shemshuchenko, Yu. S. (2003) Pravove rehuliuвання [Legal regulation]. Yuryd. entsyklopediia . Kyiv: Ukr. entsyklopediia. T. 5. S. 40–41. [in Ukr.]

18. Yaroshevska, R. S. (2015) Mistobudivna diialnist, yak ob'iekt administratyvno-pravovoho rehuliuвання [Urban building activity as an object of administrative and legal regulation]. *Porivnialno-analitychne pravo*. 2015. № 2. S. 201-204. [in Ukr.]

19. Lytovchenko, P. V. (2012) Ponyattya administratyvno-pravovoho rehuliuвання u sferi komunalnoho hospodarstva [The concept of administrative and legal regulation in the field of public utilities]. *Mytna sprava*. № 2 (80). chastyna 2, knyha 2. 130 s. [in Ukr.]

20. Darahanova, N. V. (2015) Poniattia «administratyvno-pravove rehuliuвання okhorony pratsi v Ukraini» [The concept of "administrative and legal regulation of labor safety in Ukraine"]. *Naukovyi visnyk Uzhhorodskoho natsionalnoho universytetu. Seriya PRAVO*. 2015. Vypusk 35. Chastyna II. Tom 2. S. 98–101 [in Ukr.]

21. Konstytutsiia Ukrainy [Constitution of Ukraine]. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80> (data zvernennia 30.01.2020) [in Ukr.]

22. Pro tsentralni orhany vykonavchoi vlady [On central executive bodies] : Zakon Ukrainy. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3166-17> [in Ukr.]

23. Pro Kabinet Ministriv Ukrainy [On the Cabinet of Ministers of Ukraine] : Zakon Ukrainy. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/794-18> (data zvernennia 30.01.2020). [in Ukr.]

24. Pro mistsevi derzhavni administratsiyyi [On local state administrations] : Zakon Ukrainy. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/586-14> (data zvernennia 30.01.2020). [in Ukr.]

25. Pro derzhavnu sluzhbu [On public service] : Zakon Ukrainy. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889-19>. [in Ukr.]

26. Pro optymizatsiiu systemy tsentralnykh orhaniv vykonavchoi vlady [On optimizing the system of central executive bodies] : postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/442-2014-%D0%BF>. [in Ukr.]

SUMMARY

Yuriy Yu. Payda. Public administration as an object of administrative and legal regulation.

The concept and legal nature of public administration have been analyzed. The analysis of research works has allowed to state that the term "public administration" is considered in two aspects - structural and procedural (or functional) where public administration should be understood as executive bodies, local self-government bodies, as well as entities endowed by the state with public administration functions that perform public administration functions and whose purpose is to ensure the interests of the state and society as a whole, and their activities carried out within the law. The principles of administrative and legal regulation of public administration in Ukraine and the concepts, principles of administrative and legal regulation of public administration have been studied. The author has found out that the essential features of public administration are: public administration is subordinated to political power (i.e., parliament, head of state); public administration ensures the implementation and application of laws (i.e., implements the political decisions of parliament); public administration acts (should act) in the public interest; public administration is endowed with the prerogatives of public authority (that is, powers that allow mandatory instructions to be given to individuals). While the system of central executive bodies consists of the ministries of Ukraine and other central executive bodies the system of central executive bodies is a component of the system of executive bodies, the highest body of which is the Cabinet of Ministers of Ukraine. The local state administration is a local executive body and is part of the system of executive bodies. The local state administration, within the limits of its powers, exercises executive power on the territory of the respective administrative-territorial unit, as well as exercises the powers delegated to it by the relevant council.

Keywords: *public administration, administrative and legal regulation, public management, the actor of management, executive power, state administration.*