

УДК: 351

DOI: <https://doi.org/10.32366/2523-4269-2020-72-3-145-154>



Пайда Юрій Юрійович,

доктор юридичних наук, доцент

(Кам'янець-Подільський податковий інститут,
м. Кам'янець-Подільський)

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

ПУБЛІЧНА АДМІНІСТРАЦІЯ ЯК ОБ'ЄКТ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ

Проведено аналіз поняття та правової природи публічної адміністрації. Вивчення наукових праць дало змогу 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. У 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 в результаті приведення вітчизняної системи публічного управління до європейських стандартів.

Однак погляди на поняття та зміст правової природи публічної адміністрації українських науковців-адміністративістів, які у своїх дослідженнях використовують різні методи та на свій розсуд імплементують досягнення закордонних колег у нашу правову дійсність, значно різняться. Тому питання систематизації цих знань та термінологічних понять залишається актуальним.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питання адміністративно-правового регулювання публічної адміністрації було предметом дослідження багатьох учених, у тому числі В. Б. Авер'янова, О. М. Бандурки, Ю. П. Битяка, І. П. Голосніченка, В. М. Горшенева, Т. О. Карабін, А. Р. Кирсанова, В. К. Колпакова, П. І. Кононова, О. В. Кузьменко, І. М. Лазарева, С. В. Лихачова, В. В. Михольської, Д. М. Овсянка, В. М. Сорокіна, М. М. Тищенко та інших. Водночас зазначене питання потребує додаткового системного дослідження.

Метою цієї наукової розвідки є дослідження та логічна систематизація основних засад, понять та принципів адміністративно-правового регулювання публічної адміністрації в Україні.

Виклад основного матеріалу

1. Поняття та правова природа публічної адміністрації (курсив мій. — Ю. П.). 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 й до цілеспрямованої діяльності [1, с. 442]; у менеджменті суб'єкт управління — це орган або особа, що здійснюють керуючий вплив, органи законодавчої та судової влади [2, с. 32].

У сучасній навчальній юридичній літературі щодо визначення 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 (на персональному рівні), наділеним управлінськими функціями, який здійснює управлінську діяльність [3, с. 11–12], в інших — це джерело керуючого 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 «суб'єкт управління» передбачає особу (людину), групу людей, які здійснюють послідовну діяльність у формі цілеспрямованого, організуючого впливу на об'єкт управління.

На відміну від наведених визначень, суб'єкт управління в 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 працях констатує, що об'єктом адміністративно-правових відносин є суспільні відносини, що уособлюють у собі характер діяльності окремих суб'єктів права, юридичні наслідки їх поведінки, певні правові інтереси, у тому числі майнового чи немайнового характеру та ін. До того ж 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 тільки поведінка суб'єкта в цілому, а й майнові та немайнові блага, що є опосередкованим об'єктом правовідносин [7, с. 25–26].

У зв'язку з 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 зроблено спробу дослідити, як ці категорії взаємодіють між собою.

Поділяємо думку деяких науковців, які визначають:

1) державне управління — це вид публічного управління, який базується на владно-організуючій 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 та 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 вужчим, ніж поняття «публічне управління» [9, с. 8].

Водночас поняття «публічна адміністрація» ширше, ніж «державна адміністрація», оскільки останнє не охоплює органів місцевого самоврядування. Крім того, термін «публічна

адміністрація» має глибинну сутність, оскільки передбачає реалізацію публічних, тобто народних інтересів.

У літературі розглядають публічну адміністрацію у двох аспектах – структурному та процедурному. Відповідно до структурного підходу, публічна адміністрація охоплює сукупність різних організацій, що виконують публічні функції (насамперед ідеться 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 закріплені такі назви органів, як обласні державні адміністрації та ін.

Що стосується процедурного підходу, то польський експерт у сфері адміністративної реформи Міхала 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 є 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 суспільства взагалі [12, с. 130].

У європейському праві визначення поняття «публічна адміністрація» розглядають у вузькому та в широкому сенсі. У вузькому значенні під «публічною адміністрацією» розуміють «регіональні органи, місцеві та інші органи публічної влади», «центральні уряди» та «публічну службу». Органами публічної влади вважають «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 (до того ж ці завдання стосуються сфери функціонування держави)» [13, с. 74].

У широкому сенсі до «публічної адміністрації», крім органів публічної влади, відносять ті органи, які не входять 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 (держава, 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, зважаючи на європейський досвід, 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. Хряпинський 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 складають органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування, публічно-правові установи та публічно-правові фонди, суб'єкти делегованих повноважень [15, с. 52].

Отже, публічна адміністрація — це організація і діяльність органів та установ, які діють виключно в межах 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* (курсив мій. — Ю. П.). Категорія правового регулювання постає як одна із засадничих категорій усіх галузей права (саме слово «регулювати» від лат. «regulo» — впорядкову, означає упорядковувати, вносити порядок, систему в якусь діяльність).

Наразі в юридичній літературі, на думку О. В. Зайчука та Н. М. Оніщенко, сформувався майже єдине розуміння правового регулювання як сукупності різноманітних форм і 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 переконані, 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 цим твердженням погоджується і П. В. Литовченко [19, с. 130].

На думку Н. В. Дараганової, 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 державно-владній сутності 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 статті 1 Закону України «Про центральні органи виконавчої влади» [22] 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.

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 декількох 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 і 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 січня 2020 року [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, молоді та спорту 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 експортного 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 Закону України «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 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.

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, дотримання 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 знаходяться відповідно в обласних і районних центрах, містах Києві та Севастополі. Склад місцевих державних адміністрацій формують голови місцевих державних адміністрацій.

Висновки. Проведене дослідження дозволило зробити такі висновки. Поняття «державне управління» є більш широким порівняно з поняттям «виконавча влада» та більш вужчим, ніж «публічне управління». Водночас поняття «публічна адміністрація» ширше, ніж «державна адміністрація», оскільки останнє 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 ідеться про органи виконавчої влади та виконавчі органи місцевого самоврядування). Щодо процедурного підходу, то публічна адміністрація в такому аспекті розглядається як сукупність організаційних дій, діяльність якої здійснюють різні суб'єкти на основі та в межах закону для досягнення публічного інтересу.

Отже, 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 їх 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 дають змогу 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 т. / укл. В. Яременко, О. Сліпушко. Київ: Аконіт, 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: Ун-т внутрішніх справ, 1998. 480 с.
4. Колпаков В. К. Адміністративне право України : підручник. В. К. Колпаков. 3-тє вид., стер. К.: 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 підготовки до іспитів. Київ: Вид-во 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. Коліушко. Київ: Вид-во УАДУ, 1999. 52 с.
9. Нижник Н. Р. Системний підхід в організації державного управління : навчальний посібник. Київ: Вид-во УАДУ, 1998. 160 с.
10. Європейські принципи державного управління. К.: 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 : монографія. Вінниця: ВНТУ, 2017. 112 с.
14. Угровецький П. О. Адміністративні акти органів прокуратури : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Х., 2011. 195 с.
15. Хряпинський 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 : підручник. URL: http://www.ebk.net.ua/Book/law/zauchuk_tdp/part3/1201.htm (дата звернення: 10.04.2019).

17. Шемшученко Ю. С. Правове регулювання. Юрид. енциклопедія. Київ: Укр. енциклопедія, 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. URL: <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> (дата звернення: 30.01.2020).
23. Про Кабінет Міністрів України : Закон України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/794-18> (дата звернення: 30.01.2020).
24. Про місцеві державні адміністрації : Закон України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/586-14> (дата звернення: 30.01.2020).
25. Про державну службу : Закон України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889-19> (дата звернення: 30.01.2020).
26. Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади : Постанова Кабінету Міністрів України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/442-2014-%D0%BF> (дата звернення: 30.01.2020).

References

1. Yaremenko, V., Slipushko, O. (1998). *Novyi tлумachnyi slovnyk ukrainskoi movy: v 4 t.* [New explanatory dictionary of the Ukrainian language: in 4 vols.]. Kyiv: Akonit. T. 4: R–Ia. 942 s. [in Ukrainian].
2. Yermolin, V. (2002). Do pytannia pro spivvidnesenist poniat vykonavchoi vlady i derzhavnoho upravlinnia. *Pravo Ukrainy* [On the question of the relationship between the concepts of executive power and public administration. Law of Ukraine]. № 9. S. 29–32 [in Ukrainian].
3. Bandurka, O. M. (1998). *Upravlinnia v orhanakh vnutrishnikh sprav Ukrainy : pidruchnyk* [Department of Internal Affairs of Ukraine : textbook]. Kharkiv: Un-t vnutrishnikh sprav. 480 s. [in Ukrainian].
4. Kolpakov, V. K. (2001). *Administratyvne pravo Ukrainy : pidruchnyk* [Administrative Law of Ukraine : textbook]. 3-tie vyd., ster. K.: Yurinkom Inter. 752 s. [in Ukrainian].
5. Averianov, V. B. (2002). *Administratyvna reforma i pravova nauka* [Administrative reform and legal science. Law of Ukraine]. *Pravo Ukrainy*. № 3. S. 20–27 [in Ukrainian].
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 ispytiv. Kyiv: Vyd. Palyvoda. 194 s. [in Ukrainian].
7. Bilenko, M. S. (2017). *Korporatyvni prava hospodariuiuchykh subiektiv yak administratyvno-pravove rehuliuвання* [Corporate rights of economic entities as administrative and legal regulation. Actual problems of domestic jurisprudence]. *Aktualni problemy vitchyznianoï yurysprudentsii*. № 3. S. 92–95 [in Ukrainian].
8. *Derzhavne upravlinnia ta administratyvne pravo v suchasniï Ukraini: Aktualni problemy reformuvannia* [Public Administration and Administrative Law in Modern Ukraine: Current Problems of Reform]. Za zah. red. V. B. Averianova, I. B. Koliushko. Kyiv: Vyd-vo UADU, 1999. 52 s. [in Ukrainian].
9. Nyzhnyk, N. R. (1998). *Systemnyi pidkhid v orhanizatsii derzhavnoho upravlinnia : navchalnyi posibnyk* [System approach in the organization of public administration : a textbook]. Kyiv: Vyd-vo UADU. 160 s. [in Ukrainian].
10. *Yevropeïski pryntsypy derzhavnoho upravlinnia* [European principles of public administration]. K.: Vyd-vo UADU, 2000. 15 s. [in Ukrainian].

11. Hurkovskiy, M. P. (2012). Systema subiektiv reiestratsiinoi diialnosti. *Naukovyi visnyk Lvivskoho derzhavnoho universytetu vnutrishnikh sprav* [System of subjects of registration activity]. №. 1. S. 127–136 [in Ukrainian].
12. Rybak, M. S. (2017). Metodolohiia analizu sutnosti ta zmistu katehorii «publichna administratsiia» [Methodology of analysis of the essence and content of the category «public administration»]. *Aktualni problemy vitchyznianoï yurysprudentsii*. № 1. Tom 2. S. 128–131 [in Ukrainian].
13. Bilokon, T. M., Datsenko, V. M., Dotsenko, O. S. (2017). Sudovyï kontrol za diialnistiu publichnoi administratsii v Ukraini: teoriia ta praktyka : monohrafiia [Judicial control over the activities of public administration in Ukraine: theory and practice]. Vinnytsia: VNTU. 112 s. [in Ukrainian].
14. Uhrovetskyi, P. O. (2011). Administratyvni akty orhaniv prokuratury : dys. ... kand. yuryd. nauk : 12.00.07 [Administrative acts of prosecutor's offices]. Kh. 195 s. [in Ukrainian].
15. Khriapynskiy, A. P. (2014). Administratyvno-pravovi zasady kontrolno-nahliadovoi diialnosti u sferi mistobuduvannia : dys. ... kand. yuryd. nauk : 12.00.07 [Administrative and legal principles of control and supervision activities in the field of urban planning]. Kherson. 198 s. [in Ukrainian].
16. Zaichuk, O. V. Teoriia derzhavy i prava: akademichnyi kurs : pidruchnyk [Theory of state and law: academic course : textbook]. URL: http://www.ebk.net.ua/Book/law/zaychuk_tdp/part3/1201 (data zvernennia: 10.04.2019) [in Ukrainian].
17. Shemshuchenko, Yu. S. (2003). Pravove rehuliuвання. Yuryd. entsyklopediia [Legal regulation. Legal encyclopedia]. Kyiv: Ukr. Entsyklopediia. T. 5. S. 40–41 [in Ukrainian].
18. Yaroshevska, R. S. (2015). Mistobudivna diialnist yak ob'ekt administratyvno-pravovoho rehuliuвання [Urban planning activity as an object of administrative and legal regulation. Comparative and analytical law]. *Porivnialno-analitychne pravo*. № 2. S. 201–204 [in Ukrainian].
19. Lytovchenko, P. V. (2012). Poniattia administratyvno-pravovoho rehuliuвання u sferi komunalnoho hospodarstva [The concept of administrative and legal regulation in the field of public utilities. Customs business]. *Mytna sprava* № 2 (80). Chastyna 2, knyha 2. 130 s. [in Ukrainian].
20. Darahanova, N. V. (2015). Poniattia «administratyvno-pravove rehuliuвання okhorony pratsi v Ukraini» [The concept of «administrative and legal regulation of labor protection in Ukraine»]. *Naukovyi visnyk Uzhhorodskoho natsionalnoho universytetu. Seriia «PRAVO»*. Vypusk 35. Chastyna II. Tom 2. S. 98–101 [in Ukrainian].
21. Konstytutsiia Ukrainy [Konstitution of Ukraine]. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80> (data zvernennia: 30.01.2020) [in Ukrainian].
22. Pro tsentralni orhany vykonavchoi vlady : Zakon Ukrainy [On central executive bodies : Law of Ukraine]. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3166-17> (data zvernennia: 30.01.2020) [in Ukrainian].
23. Pro Kabinet Ministriv Ukrainy : Zakon Ukrainy [About the Cabinet of Ministers of Ukraine : Law of Ukraine]. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/794-18> (data zvernennia: 30.01.2020) [in Ukrainian].
24. Pro mistsevi derzhavni administratsii : Zakon Ukrainy [About local state administrations : Law of Ukraine]. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/586-14> (data zvernennia: 30.01.2020) [in Ukrainian].
25. Pro derzhavnu sluzhbu : Zakon Ukrainy [On civil service : Law of Ukraine]. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889-19> (data zvernennia: 30.01.2020) [in Ukrainian].
26. Pro optymizatsiiu systemy tsentralnykh orhaniv vykonavchoi vlady : Postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy [On optimization of the system of central executive bodies : Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine]. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/442-2014-%D0%BF> (data zvernennia: 30.01.2020) [in Ukrainian].

Paida Yuriy,

Doctor of Law, Associate Professor

(*Kamanets-Podilskiy Tax Institute, Kamianets-Podilskiy*)

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

PUBLIC ADMINISTRATION AS AN OBJECT OF ADMINISTRATIVE AND LEGAL REGULATION

The concept and legal nature of public administration are analyzed. The author states that public administration is the organization and activity of bodies and institutions that act exclusively within the powers and in the manner prescribed by law, in order to ensure the public interest. The principles of

administrative and legal regulation of public administration in Ukraine and the international concepts, principles of administrative and legal regulation of public administration are investigated and compared. It is established that the essential features of public administration are the following: public administration is subordinate to political power; the public administration acts (should act) in the public interest; public administration is endowed with the prerogatives of public authority. The analysis of research works allowed to state that the term "public administration" is considered in two aspects - structural and procedural (or functional). According to the structural approach, public administration covers a set of different organizations that perform public functions (primarily the executive authorities and executive bodies of local self-government). As for the procedural approach, public administration in this aspect is considered as a set of organizational actions carried out by various entities on the basis and within the limits set by law, to achieve the public interest. The author defines that public administration is the organization and activity of bodies and institutions that act exclusively within the powers and in the manner prescribed by law, in order to ensure the public interest. The essential features of public administration are: 1) public administration is subordinated to political power (ie, parliament, head of state); 2) the public administration ensures the implementation and application of laws (ie, implements in practice the political decisions of parliament); 3) the public administration acts (should act) in the public interest; 4) public administration is endowed with the prerogatives of public authority (ie, powers that allow to give mandatory instructions to individuals).

Key words: *public administration; administrative and legal regulation; public management; the subject of management; executive power; state administration.*

Надійшла до редколегії 10.08.2020

Зразок для цитування:

Пайда Ю. Ю. Публічна адміністрація як об'єкт адміністративно-правового регулювання. *Правовий часопис Донбасу*. 3 (72). 2020. С. 145—154. DOI: <https://doi.org/10.32366/2523-4269-2020-72-3-145-154>