

Константинов О.Ф.

Класичний приватний університет

ПОНЯТТЯ ТА СТРУКТУРА СУБ'ЄКТІВ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ В УКРАЇНІ

У цій статті визначено основні терміни української адміністративної теорії. Автор роз'яснює правову сутність державного управління, визначає його ознаки та структуру. У статті уточнюється позиція щодо розуміння органів, які діють у сфері державного управління. Особливу увагу приділено аналізу адміністративно-правових норм, які регулюють права, обов'язки та компетенцію адміністративних органів.

Автор показує, що поняття «державне управління» концептуально не є тотожним поняттю «державний менеджмент» та змістовно не є ідентичним поняттю «державне управління», але співвідноситься з ним як у цілому, так і як його частина. Автор визначає структуру системи суб'єктів управління, яку можна поділити на типову і нетипову. До типових адміністративних утворень автори відносять Кабінет міністрів України, міністерства України, інші центральні органи влади, місцеві адміністрації та органи місцевого самоврядування. До групи нетипових суб'єктів управління входять Державна комісія з регулювання природних монополій, публічно-правові органи (установи) та публічно-правові фонди. Автор приділяє особливу увагу уточненню та систематизації основних характеристик цих суб'єктів. У результаті робиться висновок про те, що державне управління залишається складним соціально-правовим явищем, сутнісний зміст якого залишається неоднозначним як для українських, так і для зарубіжних правників. В адміністративній юриспруденції державне управління асоціюється з діяльністю адміністративних органів. Ці органи були визначені як відповідні суб'єкти з відповідним адміністративно-правовим статусом, які є адміністративно-правовими утвореннями, що здійснюють державне управління в межах своєї компетенції.

Ключові слова: адміністративне право; адміністративна реформа; правовий статус; публічне адміністрування; суб'єкти публічного адміністрування.

Постановка проблеми. У 2014 році Україна вступила в нову державно-будівельну фазу розвитку країни, і наразі вносяться конституційні зміни, спрямовані на розбудову сучасної України як європейської держави, внутрішня і зовнішня політика якої реалізовуватиметься в рамках стратегічного курсу держави на повноправне членство в Європейському Союзі та Організації Північно-атлантичного договору після 2019 року. Нижче наводиться коротка інформація про конституційні зміни. Ці зміни в процесі подальшого розвитку нашої країни відбувалися на тлі важливих ідеологічних трансформацій в українському суспільстві, які зумовили необхідність реформування адміністративного законодавства. У процесі адміністративної реформи в Україні теоретична та нормативна побудова понять «державне управління» та «публічний менеджмент» (на основі концепції та практики державного управління) здійснювалася як відображення європейських адміністративно-правових концепцій. Однак, незважаючи на очевидну важливість понять «державне управ-

ління» та «публічний менеджмент» і їхнє широке використання у фаховій юридичній літературі, українські та зарубіжні науковці не дійшли єдиної думки стосовно того, що слід розуміти під цими поняттями, а законодавці й досі не визначили відповідні терміни в чинному українському законодавстві. Слід зазначити, що вони не мають прямого закріплення.

Аналіз останніх наукових досліджень і публікацій. Поняття, ознаки та структуру адміністративного утворення розглядали В.Б. Авер'янов, В.М. Бевзенко, М.О. Демидовою, О.В. Дніпровим, Ю.М. Комаровою, Д.В. Лазаренком, Р.С. Мельником, М.С. Міхровською, О.М. Семеновим, І.М. Шопіною та ін. Тією чи іншою мірою її розглядали українські адміністративні юристи. Однак різні адміністративні органи неоднозначно ставляться до забезпечення реалізації та захисту прав у процесі своєї діяльності.

Забезпечення реалізації та захисту прав і свобод громадян в адміністративному провадженні під час здійснення адміністративними орга-

нами та їхніми працівниками своїх повноважень в адміністративній сфері визначає актуальність цієї статті.

Постановка завдання. Мета статті: охарактеризувати діяльність адміністративних органів у сфері державного управління на основі теорії адміністративного права, аналізу відповідного законодавства, наукових праць та інших джерел.

Виклад основного матеріалу. Адміністративне право являє собою правову систему, в якій об'єкти і методи правового регулювання відрізняються від інших галузей права. Слід звернути увагу на важливу роль адміністративного права в регулюванні широкого кола суспільних відносин і підкреслити, що, незважаючи на значні зміни в суспільстві, роль адміністративного права також змінилася в бік адміністративно-правового регулювання, а в системі суб'єктів адміністративно-правових відносин на перший план висунулися громадяни, права та інтереси яких охороняються законом.

На перший план у системі суб'єктів адміністративно-правових відносин виходять громадяни з їхніми правами та охоронюваними законом інтересами. Основне завдання адміністративних органів як представників держави – дати можливість громадянам реалізувати свої права та охоронювані законом інтереси на належному рівні.

Основним завданням адміністративних органів є надання громадянам можливості реалізувати свої права та охоронювані законом інтереси на належному рівні у сфері державного управління. Однак у цій діяльності задіяна значна кількість органів, які для виконання своїх завдань наділені різними повноваженнями, структурами і правовою природою та становищем яких у сфері державного управління визначається їх характером і сферою діяльності.

Характер та обсяг їхньої правосуб'єктності визначають їхнє становище у сфері державного управління. Сучасна діяльність органів державного управління здебільшого пов'язана з адміністративними реформами.

Перш за все, нова доктрина адміністративного права внесла суттєві зміни в розуміння суспільної (соціальної) цінності галузі адміністративного права. На відміну від одновимірного визначення адміністративного права насамперед як «адміністративного» права (тобто регулятора владно-організаційного впливу держави на суспільні відносини та соціальні процеси), адміністративне право в сучасному європейському праві – це основний регулятор гармонійних відносин між публіч-

ною адміністрацією (суб'єктами адміністративної влади (органами та посадовими особами) і місцевим самоврядуванням) та громадянами Основний координуючий орган [1, с. 5].

Усе вищесказане неможливе без цілеспрямованого процесу управління, що передбачає комунікацію між державою та її соціальними групами. Таким чином, процес управління може бути забезпечений тільки за наявності зворотного зв'язку між суб'єктом управління та об'єктом, який має отримувати інформацію про досягнення (або недосагнення).

Суб'єкт управління має отримувати інформацію про досягнення (або недосагнення) ефектів від об'єкта управління, самостійно оцінювати її та коригувати свої рішення таким чином, щоб система функціонувала в заданому стилі. Відсутність зворотного зв'язку може негативно позначитися на ухваленні управлінських рішень і на системі управління в цілому [16, с. 55].

У літературі сучасного адміністративного права саме адміністративні органи та їхні службовці є суб'єктами управління та суб'єктами влади в адміністративному праві. Саме на них лежить основна відповідальність за забезпечення матеріально-правового захисту прав і свобод людини і громадянина в процесі адміністративно-правового регулювання [2, с. 104]. Однак така діяльність пов'язана з управлінням і суб'єктами правовідносин.

У теорії держави і права правовий статус суб'єктів правовідносин визначається як сукупність прав та обов'язків. Під правовим статусом державних органів як особливих суб'єктів правовідносин зазвичай розуміють певні повноваження юридично владного характеру, що гарантують виконання ними своїх обов'язків, а також їхню організаційну структуру, відповідальність тощо.

Основними елементами правового статусу організації є її повноваження, організаційна структура, відповідальність тощо [10, с. 49].

Адміністративно-правові відносини складаються, як правило, у сфері державного управління – особливій сфері суспільного життя – у зв'язку зі здійсненням адміністративними суб'єктами публічних функцій. Державне управління – це діяльність адміністративного суб'єкта зі здійснення публічної влади за допомогою використання адміністративних засобів, надання адміністративних послуг, участі у відносинах відповідальності адміністративного суб'єкта та здійснення впливу на порушення встановлених адміністрацією правил [8, с. 102–103].

Суб'єкти адміністративно-правових відносин – це конкретні учасники (сторони) адміністративно-правових відносин, наділені юридично (нормативно) закріпленими правами та обов'язками, що підлягають реалізації у сфері державного управління. З урахуванням підстави та мети їхньої участі в адміністративно-правових відносинах, їхньої організаційної структури, а також відповідно до обсягу та змісту їхніх повноважень їх розглядають таким чином [3, с. 130].

По-перше, серед умов, за яких суб'єкт адміністративного права може бути об'єктом адміністративно-правових відносин, ми хотіли б виокремити: наявність норм адміністративного права, що регулюють права та обов'язки суб'єкта; наявність підстав для виникнення, зміни та припинення адміністративно-правових відносин; елементи адміністративної правосуб'єктності.

По-друге, права, обов'язки і відповідальність діють одночасно і доповнюють один одного. Неможливо, щоб особа володіла певними правами і не мала обов'язків щодо здійснення пов'язаних з ними (взаємозамінних) прав. Наявність обов'язків зумовлена неминучістю відповідальності за порушення імперативних положень.

По-третє, адміністративна правосуб'єктність вимірюється часом, характером та обсягом, що залежать від учасників і ступеня їхньої участі (ролі) в конкретному публічно-правовому органі.

По-четверте, адміністративні правовідносини складаються в різних сферах державного управління, кожна з яких має свою специфіку [4 с. 100].

У літературі з адміністративного права виокремлюють такі суб'єкти адміністративно-правових відносин, як державні та недержавні установи й організації, юридичні особи, колективні утворення та їхні працівники, суб'єкти державної влади та суб'єкти публічної (недержавної) влади. Під час опису суб'єктів адміністративно-правових відносин слід враховувати статус суб'єкта, регламентацію і правове регулювання, правоздатність і дієздатність, набір прав та обов'язків, галузеву приналежність суб'єкта влади тощо.

Крім того, слід зазначити, що згідно зі ст. 6 Конституції України державна влада в Україні здійснюється на засадах поділу на законодавчу, виконавчу і судову, а ст. 7 Конституції України свідчить, що Україна визнає і гарантує місцеву автономію [9]. Вищевикладене свідчить про те, що публічна влада в Україні здійснюється широким колом суб'єктів державної влади, що відрізняє їх як від громадян, так і від інших суб'єктів адміністративно-правових відносин.

Захист прав та інтересів громадян і юридичних осіб, що охороняються законом, здійснюється у формі адміністративного провадження, що потребує уваги до процесуальної правоздатності та процесуальної дієздатності цих осіб. Згідно зі статтею 48 Кодексу адміністративного судочинства України, правоздатність мати права та обов'язки в адміністративному провадженні (адміністративна процесуальна правоздатність) мають громадяни України, іноземці, особи без громадянства, органи державної влади, інші державні органи, органи місцевого самоврядування, їхні працівники та посадові особи, підприємства, установи та організації (юридичні особи) [7]. Адміністративно-процесуальна компетенція належить особі, яка може особисто здійснювати свої права та обов'язки в рамках адміністративної процедури, зокрема делегувати ведення справи агенту (адміністративно-процесуальна компетенція), який належить адміністративному суб'єкту.

Поряд із цим варто згадати про систему делегування повноважень, яка відіграє важливу роль у діяльності адміністративних суб'єктів. Суть системи делегування повноважень полягає у праві адміністративного суб'єкта делегувати (передавати) частину своїх функцій неадміністративному суб'єкту.

Система делегування повноважень закріплена у статтях 2 і 3 Кодексу адміністративного судочинства України. Незважаючи на те, що ця система детально не закріплена в Конституції України, суб'єктом делегування повноважень може бути фізична та юридична особа як приватного, так і публічного права, і її слід розглядати як повноправного учасника адміністративних правовідносин.

Зупиняючись на суб'єкті адміністративних правовідносин, слід підкреслити, що саме поняття «адміністрація» нині неоднозначно трактується як у науці адміністративного права, так і в європейській доктрині адміністративного права.

Неоднозначно трактується воно і в доктрині адміністративного права. Це стосується і суб'єктів державного управління, приблизний перелік яких можна знайти в ч. 1 ст. 2 Конституції України:

- органи державної влади;
- органи місцевого самоврядування, їх посадові особи та їх посадові особи, та
- інші органи, що здійснюють адміністративні функції відповідно до закону, у тому числі в рамках реалізації делегованих повноважень [7].

Визначаючи значущість діяльності адміністративних утворень у суспільних інтересах, слід зазначити, що і на сьогодні серед науковців немає

єдиної думки з приводу визначення сфери діяльності адміністративних утворень.

Тому існує необхідність уточнення переліку основних ознак, за якими їх можна віднести до суб'єктів адміністративно-державного управління. З огляду на наявні позиції українських науковців щодо характеристик адміністративних (управлінських) суб'єктів, нижче наведено перелік найважливіших характеристик адміністративних (управлінських) суб'єктів [17, с. 25, 89; 18, с. 181]:

1) суб'єкти адміністративного управління є суб'єктами адміністративного права і діють в межах адміністративно-правових (а в деяких випадках і адміністративно-процесуальних) відносин. Це додатково визначає широту структури предмета дослідження. Зокрема, українські вчені Р.С. Мельник і В.М. Бевзенко зазначають, що значна кількість суб'єктів адміністративного права зумовлена поширеністю і широтою адміністративно-правових відносин, без яких не реалізується ні публічна влада держави, ні суб'єктивні публічні права індивідів [11, с. 125];

2) суб'єкти адміністративного управління створюються відповідно до чинного законодавства або як відповідні органи (адміністративні органи, органи місцевого самоврядування), або як органи, що за певних обставин, передбачених законом (за наявності відповідних умов і підстав), можуть стати такими органами, тобто набувають відповідного правового статусу та автоматично входять в систему цих органів (головним чином, органів, офіційно наділених державними повноваженнями). Суб'єкти адміністративного управління створюються як асоціації, які потенційно можуть стати такими асоціаціями, тобто набувають відповідного правового статусу та автоматично входять до системи цих асоціацій (здебільшого органів, офіційно наділених державними повноваженнями). У цьому контексті всі суб'єкти адміністративного управління поділяються на типові та нетипові утворення;

3) суб'єкти адміністративного управління є частиною відповідної системи. Тобто ці утворення в цілому утворюють цілісну організаційну систему суб'єкти адміністративного управління. Вважається, що цілісність цієї системи не порушується можливістю (короткострокової або відносно постійної) експансії нетипового суб'єкти адміністративного управління. До цієї системи не входять органи, що виконують специфічні функції (державні органи та представники автономних професій);

4) суб'єкти адміністративного управління виконують функції, притаманні адміністративним

органам, тобто адміністративні функції, функції втручання, допомоги та безпеки, за умови, що вони володіють необхідною правосуб'єктністю в межах свого предмета і повноважень. Таким чином, суб'єкти адміністративного управління: а) спрямовані на розв'язання низки проблем в межах своєї компетенції, що є загальним об'єктом державного управління (акти); б) виконують дії, пов'язані зі здійсненням конкретної адміністративної діяльності, яка є загальним і безпосереднім об'єктом державного управління;

5) суб'єкти адміністративного управління здійснюють свої повноваження та виконують свої обов'язки відповідно до конституційних правил, встановлених частиною 2 статті 19 Основного закону України, тобто діють лише в межах своїх повноважень і у порядку, передбаченому Конституцією та законодавством України;

б) діяльність спрямована на забезпечення та захист інтересів суспільства і держави. З огляду на вищевикладене та проміжні висновки, можна зробити висновок, що система органів державного управління в Україні являє собою складну структуру. Оскільки метою цієї роботи є уточнення правового статусу відповідних органів, доцільно виокремити відповідні структури та критично проаналізувати їхні структурні елементи.

На думку І. В. Патерило, основними органами державної влади є Верховна Рада України, Президент України, органи виконавчої влади, прокуратура, судові органи, інші державні органи (наприклад, Служба безпеки України), органи місцевого самоврядування та органи розмежованої влади. Аналіз повноважень цих органів дає змогу об'єднати деякі з них в одну групу. Критерієм такого угруповання є той факт, що вони займаються реалізацією (виконанням) положень Конституції та законодавства України, не беручи участі при цьому в правотворчих або судових процедурах. Термін для об'єднання таких органів в одну групу – державне управління [12, с. 83–84]. Автор об'єднав цих суб'єктів в одну групу. Підставою для такого групування є той факт, що вони займаються реалізацією (виконанням) положень Конституції та законодавства України, не беручи участі при цьому в законотворчих або судових процедурах. Термін, який узагальнює ці суб'єкти, – державне управління [12, с. 83–84].

В. Бевзенко звертає увагу на те, що внаслідок повсюдного і дедалі більш проникаючого характеру адміністративно-правових відносин існує значна кількість суб'єктів управління, без яких неможливе здійснення публічної влади держави

та реалізація суб'єктивних публічних прав індивідів. На відміну від законодавчої діяльності та судочинства, державне управління може здійснюватися не тільки адміністративними органами, а й іншими суб'єктами, наділеними адміністративними повноваженнями різного змісту та обсягу: Верховною Радою України та її органами, Генеральним контролером України, Уповноваженим Верховної Ради України з прав людини, Президентом України, Адміністрацією Президента України, Національною службою безпеки України, Адміністрацією Президента України. Адміністрація Президента України, Рада національної безпеки і оборони та її органи і працівники, Генеральна прокуратура, державні органи, що не входять до системи органів управління, суб'єкти державної влади зі спеціальним статусом, органи місцевого самоврядування, юридичні особи публічного права без статусу органу державної влади (підприємства, установи, організації та фонди публічного права), інші юридичні особи з різним змістом та обсягом адміністративної влади можуть здійснювати державне управління, а також інші суб'єкти державної влади з різними змістом і обсягом адміністративної влади [3, с. 120–133].

Таким чином, система суб'єктів адміністративного управління складається з таких структурних елементів: 1. типові суб'єкти адміністративного управління, тобто:

1) суб'єкт адміністративного управління в системі адміністративних органів. Враховуючи положення частини 1 статті 1 Закону України «Про Кабінет Міністрів України». З огляду на положення ч. 1 ст. 1 Закону України «Про центральні органи виконавчої влади», можна зробити висновок, що система адміністративних органів як підсистема системи адміністративних органів складається з такого.

а) Кабінет Міністрів України (Уряд України, КМУ) відповідно до статті 113 Конституції України, частини 3 статті 1 Закону України «Про Кабінет Міністрів України», частини 1 статті 1, частини 1 та частини 2 статті 6 цього ж Закону. Пункти 1 і 2 статті 6 Положення про КМУ – вищий орган системи виконавчих органів, колегіальний орган, який здійснює адміністративну владу безпосередньо та через міністерства, інші центральні органи управління, Раду міністрів Автономної Республіки Крим і місцеві адміністрації, спрямовує, координує та контролює діяльність цих органів і забезпечує безперервність їх діяльності, забезпечує безперервність їхньої діяльності, є відповідальними перед Президентом України і Верхо-

вною Радою України, управляє, керує, здійснює адміністративну владу, здійснює адміністративну владу.

б) центральні органи виконавчої влади, тобто органи, безпосередньо підпорядковані Уряду України. Центральні органи виконавчої влади – це органи зі спеціальними повноваженнями, тобто державні органи управління з підпорядкованими їм регіональними підрозділами, єдиною і основною метою яких є реалізація державної політики в певних сферах на національному та регіональному рівнях [6, с. 98]. З огляду на зміст частини 1 статті 1 Закону України «Про центральні органи виконавчої влади», суб'єкти управління України в українській системі центральних адміністративних органів мають такий вигляд:

– міністерства України, які є центральними органами виконавчої влади, призначаються виходячи з конкретних напрямів державної політики [19, с. 66];

– інші центральні адміністративні органи. Згідно з пунктом 2 статті 1, пунктами 1 і 2 статті 4 Закону України «Про центральні органи виконавчої влади», інші центральні адміністративні органи – це юридичні особи публічного права, що виконують певні функції з реалізації державної політики (зокрема, служби, агентства та інспекції), повноваження яких поширюються на всю територію держави. Іншими словами, до інших центральних адміністративних органів належать державні та державні служби (як-от Державна авіаційна служба України, Державна служба експортного контролю України, Державний департамент національної політики та свободи совісті України, Державна служба охорони здоров'я України), державні та державні установи (Державне агентство України з питань виявлення, розшуку та контролю активів, одержаних від корупційних та інших злочинів, Державна служба охорони здоров'я України, Державна служба охорони здоров'я України, Державна інспекція з питань запобігання та контролю за діяльністю державних органів, Державна інспекція з питань запобігання та контролю за діяльністю державних органів);

2) органи адміністративного управління в системі місцевих адміністрацій З огляду на положення Закону України про місцеву адміністрацію, слід зазначити, що органи адміністративного управління як місцеві адміністрації здійснюють адміністративні повноваження не лише в Києві та Севастополі, а й в областях та районах, містах (в межах своїх повноважень, на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці, та відповід-

ної ради). Слід зазначити, що вони входять до системи органів адміністративної влади, оскільки здійснюють адміністративні повноваження в Києві та Севастополі (реалізуючи повноваження, делеговані їм відповідним парламентом) і є органами місцевої адміністрації. Варто також зазначити, що відповідно до українських законів «Про правовий режим воєнного стану» та «Про військово-цивільна адміністрації» в нашій країні (тобто на території проведення антитерористичної операції) може бути створено воєнну і цивільну адміністрацію для здійснення повноважень у випадках, передбачених зазначеними законами;

3) суб'єкти адміністративного контролю в системі місцевого самоврядування. Відповідно до статей 140 і 141 Конституції України та статті 5 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» [13]. Система місцевого самоврядування включає:

а) сільські, селищні та міські ради – представницькі органи місцевого самоврядування (представляють відповідні місцеві громади та здійснюють від імені та в інтересах місцевого самоврядування функції і повноваження місцевого самоврядування, передбачені Конституцією України, цим Законом та іншими законодавчими актами);

б) сільський голова, селищний голова та міський голова (відповідно голова районної громади села, селища чи муніципалітету);

в) виконавчі органи місцевих рад села, селища, міста, муніципалітету (виконавчі комітети, відділи, управління та інші виконавчі органи, створені радами, підконтрольні та підзвітні відповідним радам);

г) старости (за посадою члени виконавчих комітетів сільських, селищних і міських рад, посадові особи місцевого самоврядування, обрані жителями сіл чи селищ на території відповідного Старостинського району)

д) районні та обласні ради, які представляють загальні інтереси місцевих громад сіл, селищ і міст

е) органи самоорганізації мешканців (зокрема, будинків, вулиць, квартал чи інший орган самоорганізації мешканців).

2. Нетипові адміністративні утворення, тобто адміністративні утворення, які за своєю правовою природою не є носіями влади, набувають статусу адміністративних утворень в межах наданих їм повноважень і відповідно до закону (або адміністративних угод). До цієї групи входять: 1) Державні комісії з регулювання природних монополій:

а) Національна комісія з цінних паперів та фондового ринку – державна рада, підпорядкована

Президенту України та відповідальна перед ВРУ, що діє відповідно до спеціальних положень і здійснює державне регулювання ринку цінних паперів;

б) Національна комісія з державного регулювання ринків фінансових послуг – державний колегіальний орган, підпорядкований Президенту України та відповідальний перед ВРУ, який діє відповідно до законодавства України «Про фінансові послуги та державне регулювання ринків фінансових послуг», згідно із Законом «Про державне регулювання ринків фінансових послуг» та спеціальними нормативно-правовими актами, в межах, встановлених законодавством;

в) Державна комісія з регулювання у сфері телекомунікацій та інформатизації є державним колегіальним органом, що здійснює державне регулювання у сфері телекомунікацій та інформатизації відповідно до Закону України «Про телекомунікації» та спеціальних нормативно-правових актів, підпорядковується Президенту України та відповідальна перед ВРУ [5];

2) установи (заклади) публічного права, зокрема, науково-дослідні установи, навчально-виховні заклади, соціально-реабілітаційні заклади, лікувально-профілактичні заклади, заклади освіти і мистецтва, заклади зберігання документів, військові частини, з'єднання, військкомати, навчальні військові центри, військові бази та установи виконання покарань:

а) Фонд соціального страхування України;

б) Фонд соціального захисту інвалідів;

в) Фонд соціального страхування з безробіття України.

Слід також пам'ятати, що, на відміну від законодавчої діяльності та судочинства, адміністрування здійснюється не лише органами виконавчої влади. Як уже було сказано вище, у цьому процесі беруть участь й інші органи, наділені адміністративними повноваженнями різного змісту та обсягу [3, с. 122]. Наприклад, Уповноважений з прав людини у Верховній Раді України – це теж адміністративний суб'єкт, який регулярно здійснює парламентський контроль за дотриманням конституційних прав і свобод людини і громадянина, захищає права всіх осіб незалежно від інших державних органів і посадових осіб [15].

Інший приклад – Фонд гарантування вкладів. Правовий статус та організація діяльності Фонду регулюються Законом України від 23 лютого 2012 року «Про систему гарантування вкладів фізичних осіб», стаття 3 якого свідчить, що Фонд виконує спеціальні функції із гарантування вкладів фізичних осіб, виведення неплатоспромож-

них банків з ринку у випадках, передбачених законодавством, та ліквідації банків. Фонд вважається установою. Фонд є юридичною особою публічного права і підзвітний Верховній Раді України, Раді Міністрів України та Національному банку України [14].

Висновки. Наведений перелік адміністративних органів свідчить про те, що публічна влада в Україні здійснюється широким колом компе-

тентних органів, які беруть участь у реалізації Конституції та законів України з метою захисту як приватних, так і публічних інтересів. Поряд з адміністративними органами та органами місцевого самоврядування, що здійснюють державне управління, захист прав та охоронюваних законом інтересів громадян, в адміністративно-правових відносинах можуть повноцінно брати участь фізичні та юридичні особи приватного і публічного права.

Список літератури:

1. Авер'янов Б. Оновлення доктринальних засад українського адміністративного права у світлі євроінтеграційних вимог. *Юридична Україна*. 2010. № 3. С. 4–10.
2. Адміністративне право України : навчальний посібник : у двох томах : Галуцько В. В., Оліфір В. І., Пихтін М. П. та ін. Херсон: ПАТ «Херсонська міська друкарня», 2011. 320 с.
3. Загальне адміністративне право : підручник : Гриценко І. С., Мельник Р. С., Пухтецька А. А. та інші. К. : Юрінком Інтер, 2017. 568 с.
4. Зубрицька О. Адміністративна правоздатність як елемент правосуб'єктності індивідуальних суб'єктів адміністративного права. *Вісник Національної академії прокуратури України*. 2015. № 3 (41). С. 99–104.
5. Інформаційна культура в Україні : правовий вимір : монографія : за заг. ред. К.І. Беякова. Київ : КВЦ, 2018. 169 с.
6. Казанчук І. Д. Адміністративно-правова система суб'єктів охорони навколишнього природного середовища та забезпечення екологічної безпеки в Україні. *Право і суспільство*. 2016. № 5. С. 95–101.
7. Кодекс адміністративного судочинства України : Закон України від 6 липня 2005 року. *Відомості Верховної Ради України*. 2005. № 35–36, 37. Ст. 446.
8. Колпаков В. К. Адміністративно-правові відносини : поняття і види. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2013. № 1. С. 102–104. URL: http://www.lsej.org.ua/1_2013/ukr/Kolpakov.pdf
9. Конституція України : Закон України від 28 червня 1996 року. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141.
10. Курило В. І. Адміністративна юрисдикція в АПК України : підручник для студентів вищих навчальних закладів. К. : Ірідіум, 2012. 248 с.
11. Мельник Р. С., Бевзенко В. М. Загальне адміністративне право : навчальний посібник. Київ : Ваїте, 2014. 376 с.
12. Патерило І. В. До розуміння сутності та змісту категорії «публічна адміністрація». *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету*. Серія : Юриспруденція. 2014. № 9-1. С. 83–85.
13. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21 травня 1997 р. № 280/97-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1997. № 24. Ст. 170.
14. Про систему гарантування вкладів фізичних осіб : Закон України від 23 лютого 2012 року. *Відомості Верховної Ради України*. 2012. № 50. Ст. 564.
15. Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини : Закон України від 23 грудня 1997 року. *Відомості Верховної Ради України*. 1997. № 20. Ст. 99.
16. Світличний О. П. Адміністративні правовідносини у сфері земельних ресурсів України : проблеми теорії та практики правозастосування : монографія. Донецьк : Державне видавництво «Донбас», 2011. 410 с.
17. Семеній О. М. Зміст та межі перевірки адміністративним судом адміністративного розсуду суб'єктів публічної адміністрації : дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Київ, 2018. 258 с.
18. Сербин Р. А. Природа публічної адміністрації та її роль в адмініструванні благодійництва. *Пріоритетні проблеми реформування системи законодавства України : матеріали Міжнародної науково-практичної конференції, м. Київ, 23–24 липня 2015 р.* Київ : Наук.-досл. ін-т публ. права, 2015. С. 180–181.
- Шопіна І. М. Щодо правової регламентації функціонування центральних органів виконавчої влади. *Публічне право*. 2011. № 3. С. 65–71.

Konstantinov O.F. CONCEPT AND STRUCTURE OF PUBLIC ADMINISTRATION ENTITIES IN UKRAINE

This article defines the main terms of Ukrainian administrative theory. The author explains the legal essence of state administration and describes its features and structure. The article clarifies the position regarding the understanding of bodies operating in public administration. Special attention is paid to the analysis of administrative and legal norms that regulate the rights, duties, and competence of administrative bodies.

The author shows that the concept of "public administration" is conceptually not identical to the concept of "public management" and content-wise is not identical to the concept of "public administration", but correlates with it both as a whole and as a part of it. The author defines the structure of the system of management subjects, which can be divided into typical and atypical. The authors include the Cabinet of Ministers of Ukraine, ministries of Ukraine, other central authorities, local administrations, and local self-government bodies as typical administrative entities. The group of atypical management subjects includes the State Commission for the Regulation of Natural Monopolies, public law bodies (institutions), and public law funds. The author pays special attention to clarifying and systematizing the main characteristics of these subjects. As a result, it is concluded that public administration remains a complex socio-legal phenomenon, the essential meaning of which remains ambiguous for both Ukrainian and foreign lawyers. In administrative jurisprudence, state management is associated with the activities of administrative bodies. These bodies were defined as relevant entities with the appropriate administrative-legal status, which are administrative-legal entities that carry out public administration within their competence.

Key words: Administrative Law; administrative reform; Legal Status; public administration; subjects of public administration.