

**ПрАТ «ВИЩИЙ НАВЧАЛЬНИЙ ЗАКЛАД
«МІЖРЕГІОНАЛЬНА АКАДЕМІЯ УПРАВЛІННЯ ПЕРСОНАЛОМ»
МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ
ТЕРНОПІЛЬСЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ ЕКОНОМІЧНИЙ
УНІВЕРСИТЕТ**

Кваліфікаційна наукова
праця на правах рукопису

ТЕРЕЩУК Володимир Володимирович

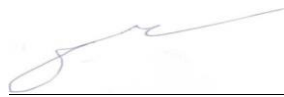
УДК 342.922

**ДИСЕРТАЦІЯ
ПРАВОВИЙ СТАТУС СУБ'ЄКТІВ ПУБЛІЧНОГО
АДМІНІСТРУВАННЯ**

Спеціальність 12.00.07 – адміністративне право і процес;
фінансове право; інформаційне право

Подається на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук

Дисертація містить результати власних досліджень. Використання ідей,
результатів і текстів інших авторів мають посилання на відповідне джерело



В. В. Терещук

(підпис, ініціали та прізвище здобувача)

*Додатковий за змістом
з ішими примірниками,
що були подані до ради.*

Науковий керівник:

Коропатнік Ігор Михайлович
доктор юридичних наук, доцент



Київ – 2020

АНОТАЦІЯ

Терещук В. В. Правовий статус суб'єктів публічного адміністрування. – *Кваліфікаційна наукова праця на правах рукопису.*

Дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право. – ПрАТ «Вищий навчальний заклад «Міжрегіональна Академія управління персоналом». – Київ, 2020; Тернопільський національний економічний університет. – Тернопіль, 2020.

Дисертаційне дослідження присвячене визначенню сутності та змісту правового статусу суб'єктів публічного адміністрування в Україні. Автор обґрунтовує, що публічне адміністрування є діяльністю уповноважених суб'єктів щодо надання приватним особам адміністративних послуг та/або здійснення публічного управління в інтересах держави та суспільства. У дисертації до суб'єктів публічного адміністрування віднесено: 1) суб'єктів публічного адміністрування, систему яких доцільно розуміти у широкому контексті (типові та атипові суб'єкти, котрі мають класичний статус суб'єкта публічного адміністрування); 2) суб'єктів, котрі виконують окремі функції суб'єкта публічного адміністрування, не набуваючи правового статусу цих суб'єктів (суб'єкти делегованих публічних повноважень).

У роботі доведено, що систему суб'єктів публічного адміністрування в Україні складають наступні її структурні елементи: 1) типові суб'єкти у системі органів виконавчої влади (Кабінет Міністрів України та очолювана ним підсистема центральних органів виконавчої влади), підсистема місцевих адміністрацій (міські, районні та обласні державні адміністрації, а також Київська та Севастопольська місцеві державні адміністрації; військово-цивільні адміністрації) та підсистема місцевого самоврядування (сільська, селищна, міська рада; виконавчі органи сільської, селищної, міської, районної у містах тощо); 2) атипові суб'єкти публічного адміністрування (здійснюють публічні функції, не будучи носіями владних повноважень),

тобто: національні комісії регулювання природних монополій, установи (заклади) публічного права, фонди публічного права.

Автором з'ясовано, що компетенція суб'єкта публічного адміністрування – елемент його правового статусу, який: 1) є особливою якісною його характеристикою, визначаючою його правове становище й публічно-правову роль, а також адміністративно-правовий потенціал функціонування; 2) складається з предмету відання та його прав і обов'язків (повноважень) відповідного суб'єкта, що відповідають його об'єму правосуб'єктності. Повноваження суб'єкта публічного адміністрування – це комплекс закріплених у чинному законодавстві прав і обов'язків цього суб'єкта, що відповідають обсягу його правосуб'єктності, скореговані його метою діяльності та предметом відання, дозволяючи сукупно ефективно функціонувати в якості суб'єкта публічного адміністрування, реалізуючи загальні та спеціальні завдання та функції держави (та/або місцевого самоврядування), покладені на цей суб'єкт, та/або невладні завдання та функції. У свою чергу предмет відання суб'єкта публічного адміністрування – це особливий предмет правового регулювання, що є елементом компетенції цього суб'єкта, визначеним у чинному законодавстві, котрий окреслює сфери та рамки суспільного життя, в яких юридично спроможний реалізовувати свої права та обов'язки відповідний суб'єкт.

Завдання суб'єкта публічного адміністрування – елемент правового статусу цього суб'єкта, що є наперед визначеними та конкретизованими, вимірювальними та закріпленими у законодавстві видами й обсягами діяльності цього суб'єкта, що відповідають мірі та рівню його компетенції й які йому сукупно необхідно здійснювати певною множиною дій (операцій) задля досягнення мети свого функціонування. Ці завдання в Україні поділяються на наступні основні групи: 1) цілеспрямоване врегулювання конкретних галузей та сфер, суспільних відносин і процесів, окреслених компетенцією, які є характерними для усіх типових і окремих атипових суб'єктів публічного адміністрування; 2) просвітницькі, інформативні,

представницькі, правозастосовні, правотворчі, публічно-сервісні завдання, що в тій чи іншій мірі характерні для всіх суб'єктів публічного адміністрування. Функції суб'єкта публічного адміністрування – елемент правового статусу цього суб'єкта, яким охоплено основні, визначені в законодавстві, стабільні напрями його діяльності в межах компетенції відповідного суб'єкта, в яких виконуються завдання таким чином, щоб у процесі функціонування цього суб'єкта була оптимально досягнута його мета діяльності.

Юридична відповідальність суб'єкта публічного адміністрування в сутнісному контексті, як елемент його правового статусу, є: 1) сукупним результатом наявності у цього суб'єкта належної міри деліктоздатності; 2) виявом структурного та позаструктурного контрольного зв'язку відповідальності суб'єкта публічного адміністрування перед державним органом чи органом місцевого самоврядування, перед державою і суспільством загалом, а також перед особою; 3) результатом наявності в об'єктивній дійсності комплексу підстав та умов настання відповідальності конкретного типу суб'єкта права.

У роботі обґрунтовано, що основними проблемами правового забезпечення правового статусу суб'єктів публічного адміністрування в Україні є: 1) проблеми, обумовлені процесами реформування публічного адміністрування в Україні (триваюче реформування, не підпорядковане універсальній концепції, яка відповідала б актуальному розумінню публічного адміністрування; реформування не спрямоване на систематизацію норм про суб'єктів публічного адміністрування; в процесі європеїзації законодавства про суб'єктів публічного адміністрування не в достатній мірі усвідомлюється умовність європейської концепції «*public administration*», об'єктивна відсутність універсального розуміння сутності та структури в ЄС публічного адміністрування, публічної служби; модернізація правового статусу зазначених суб'єктів відбувається без належного управління цими змінами); 2) проблеми нормативного забезпечення правового статусу

суб'єктів публічного адміністрування (впроваджувана європейська концепція «*public administration*» обумовила фактичне розширення повноважень, предметів відання, завдань і функцій цих суб'єктів, що непослідовно відображається в законодавстві); 3) проблема недостатності нормативного визначення місця кожного суб'єкта в системі публічного адміністрування; 4) проблеми недостатності взаємодії та координації суб'єктів публічного адміністрування, а також контролю у сфері функціонування цих суб'єктів (недостатній рівень ефективності системи комунікацій в системі публічного адміністрування та суб'єктів публічного адміністрування з громадянським суспільством; відсутність центрального органу виконавчої влади, до компетенції якого входило би здійснення загальної координації системи публічного адміністрування в Україні; відсутність єдиного інформаційно-комунікаційного простору в системі публічної інформації тощо); 5) проблеми недостатності інформаційно-комунікаційного забезпечення функціонування публічного адміністрування (відсутність Інформаційного кодексу України; неефективність наявного інформаційного простору публічного адміністрування); 6) проблема недостатності захисту авторитету суб'єктів публічного адміністрування та протидії поширенню корупції в системі публічного адміністрування.

Основними напрямками удосконалення правового статусу суб'єктів публічного адміністрування в Україні визначено: 1) приведення правового статусу суб'єктів публічного адміністрування у відповідність до європейських принципів побудови публічного адміністрування (запозичення та впровадження принципів побудови та функціонування відповідних суб'єктів); 2) створення та прийняття Концепції модернізації суб'єктів публічного адміністрування в Україні; 3) здійснення комплексної (шляхом кодифікації законодавчих актів про публічну адміністрацію та її кадри) нормопроектної роботи, у межах якої будуть створені та прийняті: а) Адміністративний кодекс України (враховуючи модель Адміністративного кодексу Румунії 2019 року); б) Адміністративно-процедурний кодекс України (з

урахуванням відповідних європейських законодавчих актів і раніше внесених до українського парламенту проектів цих кодифікованих актів); 4) визначення місця кожного суб'єкта публічного адміністрування в актуальній системі суб'єктів публічного адміністрування в Україні.

Ключові слова: правовий статус, суб'єкт публічного адміністрування, публічне адміністрування, адміністративна реформа, європеїзація законодавства, делеговані повноваження, правосуб'єктність, юридична відповідальність, компетенція.

Список публікацій здобувача

Наукові праці, в яких опубліковані основні наукові результати дисертації

1. Терещук В. В. Правовий статус суб'єкта публічного адміністрування та його ознаки. *Наука і правоохорона*. 2017. № 3. С.121-126.
2. Терещук В.В. Компетенція суб'єкта публічного адміністрування в Україні та її структура. *Південноукраїнський правничий часопис*. 2019. №4. Т.3. С.19-22.
3. Терещук В. В. Публічне адміністрування як правова категорія: аналіз підходів. *Наука і правоохорона*. 2019. № 4. С.207-211.
4. Терещук В. В. Методологічні засади дослідження сутності публічного адміністрування. *Порівняльно-аналітичне право*. 2019. № 5. С.299-301. URL: http://www.pap.in.ua/eng/5_2019/78.pdf.
5. Терещук В. В. Щодо удосконалення адміністративно-правового статусу суб'єктів публічного адміністрування. *Visegrad Journal on Human Rights*. 2020. №1. С.173-177.
6. Терещук В. В. Поняття, ознаки та структура суб'єктів публічного адміністрування України. *Право і суспільство*. 2020. № 1. С.89-94.

7. Терещук В. В. Аксіологічні аспекти функціонування системи публічного адміністрування в Україні. *Innovative Solutions in Modern Science*. 2020. № 1(37). С.94-102.

Наукові праці, які засвідчують апробацію матеріалів дисертації

8. Терещук В. В. Завдання суб'єктів публічного адміністрування. *Європейський вимір реформування публічного управління в Україні: матеріали Міжнародної науково-практичної конференції* (м. Київ, 24 листопада 2016 р.). Київ, 2016. С.184-185.

9. Терещук В. В. Проблеми удосконалення правового статусу суб'єктів публічного адміністрування сектору національної безпеки і оборони України. *Військова освіта і наука: сьогодні та майбутнє: тези доповідей XV Міжнародної науково-практичної конференції* (м. Київ, 29 листопада 2019 р.). Ч.2. Київ, 2019. С.80-82.

10. Терещук В. В. Правовий статус суб'єктів публічного адміністрування сектору національної безпеки і оборони України. *Теоретичні питання юриспруденції і проблеми правозастосування: виклики XXI століття: тези доп. учасників II Всеукраїнської науково-практичної конференції* (м. Харків, 10 грудня 2019 р.). Харків, 2019. С.121-122.

11. Терещук В. В. Права і свободи людини та громадянина як основна цінність і мета функціонування системи публічного адміністрування. *Збірник тез круглого столу, присвяченого 71-й річниці прийняття Загальної декларації прав людини* (м. Київ, 10 грудня 2019 р.). Київ, 2019. С. 50-51.

12. Терещук В. В. Наукові підходи до визначення сутності публічного адміністрування. *Сучасні наукові дослідження представників юридичної науки – прогрес законодавства України майбутнього: матеріали Міжнародної науково-практичної конференції* (м. Дніпро, 10–11 січня 2020 р.). Дніпро, 2020. С. 104-107.

13. Терещук В. В. Щодо визначення поняття «правовий статус суб'єктів публічного адміністрування». *Теоретичні та практичні проблеми правового регулювання суспільних відносин: матеріали Міжнародної науково-практичної конференції* (м. Харків, 17–18 січня 2020 р.). Харків, 2020. С. 64-65.

14. Терещук В. В. Онтологічні аспекти розуміння сутності категорії «публічне адміністрування». *Концептуальні шляхи розвитку науки та освіти: матеріали Міжнародної науково-практичної конференції* (м. Львів 12–13 лютого 2020 р.). Львів, 2020. С. 57-59.

15. Терещук В. В. Правовий статус суб'єктів, які здійснюють публічне адміністрування в Україні. *Правові засади організації та здійснення публічної влади: матеріали III Міжнародної науково-практичної інтернет-конференції, присвяченої пам'яті академіка Л. П. Юзькова* (м. Хмельницький, 28 лютого – 2 березня 2020 р.). Хмельницький, 2020. С. 388-391.

SUMMARY

Tereshchuk V. V. Legal status of subjects of public administration. – Qualification scientific work on the rights of the manuscript.

The thesis for degree of Candidate of Juridical Sciences on the specialty 12.00.07 – administrative law and process; financial law; information law. –PJSC «Higher education institution «Interregional Academy of Personnel Management», Kyiv, 2020; Ternopil National Economic University, Ternopil, 2020.

The dissertation research is devoted to defining the essence and content of the legal status of subjects of public administration in Ukraine. The author proves that public administration is the activity of authorized entities to provide administrative services to private individuals and / or exercise public administration in the interests of the state and society. In the dissertation, the subjects of public administration are: 1) subjects of public administration, the system of which is advisable to understand in a broad context (typical and atypical subjects that have the classical status of a subject of public administration)

2) subjects that perform certain functions of a subject of public administration, and not acquiring the legal status of these subjects (subjects of delegated public powers).

The work proves that the system of subjects of public administration in Ukraine consists of the following structural elements: 1) typical subjects in the system of executive authorities (the Cabinet of Ministers of Ukraine and the subsystem of central executive authorities headed by it), the subsystem of local administrations (city, district and regional state administrations, as well as Kiev and Sevastopol local state administrations; civil-military administrations) and the local government subsystem (village, settlement, city council; executive bodies of a rural, settlement, city, district in cities, etc.); 2) atypical subjects of public administration (carry out public functions without being the bearers of power), that is: national commissions for regulating natural monopolies, institutions (institutions) of public law, public law funds.

The author has established that the competence of a subject of public administration is an element of its legal status, which: 1) is a special qualitative characteristic of it, which determines its legal status and public-law role, as well as the administrative and legal potential of functioning; 2) consists of the subject of jurisdiction and its rights and obligations (powers) of the relevant entity, corresponding to its scope of legal personality. The powers of a subject of public administration are a set of rights and obligations of this subject enshrined in the current legislation, correspond to the scope of its legal personality, adjusted by its purpose of activity and the subject of its jurisdiction, allowing collectively to effectively function as a subject of public administration, implementing general and special tasks and functions of the state (and / or local government) assigned to this entity, and / or imperative tasks and functions. In turn, the subject matter of the subject of public administration is a special subject of legal regulation, it is an element of the competence of this subject, defined in the current legislation, which determines the spheres and frameworks of public life in which the corresponding subject is legally capable of exercising his rights and obligations.

The task of the subject of public administration – an element of the legal status of this subject, is a predetermined and concretized, measuring and enshrined in legislation, types and volumes of activity of this subject, corresponding to the degree and level of his competence and which he collectively needs to carry out with a certain set of actions (operations) to achieve the goal its functioning. These tasks in Ukraine are divided into the following main groups: 1) purposeful regulation of specific industries and spheres, public relations and processes defined by competence, which are characteristic of all typical and individual atypical subjects of public administration; 2) educational, informative, representative, law enforcement, lawmaking, public service tasks, to one degree or another, are typical for all subjects of public administration. The functions of a subject of public administration are an element of the legal status of this subject, which covers the main, defined in the legislation, stable directions of its activities within the competence of the relevant entity, in which tasks are performed in such a way that in the process of functioning of this entity, its goal of activity is optimally achieved.

The legal responsibility of the subject of public administration in the essential context, as an element of its legal status, are: 1) the cumulative result of this subject having an appropriate degree of delinquency; 2) the manifestation of structural and post-structural control communication of the responsibility of the subject of public administration to the state body or local self-government body, to the state and society as a whole, as well as to the person; 3) the result of the existence of the objective reality of a complex of grounds and conditions for the occurrence of liability of a specific type of legal entity.

The paper substantiates that the main problems of legal support of the legal status of subjects of public administration in Ukraine are: 1) problems caused by the processes of reforming public administration in Ukraine (ongoing reform is not subject to a universal concept that would correspond to the current understanding of public administration; reform is not aimed at systematization of norms on subjects of public administration; in the process of Europeanization of legislation

on subjects of public administration, the conventionality of the European concept of "public administration" is not sufficiently understood, the objective lack of a universal understanding of the essence and structure of public administration and public service in the EU; modernization of the legal status of these subjects occurs without proper management of these changes); 2) problems of normative support of the legal status of subjects of public administration (the introduced European concept of "public administration" determined the actual expansion of powers, subjects of jurisdiction, tasks and functions of these subjects, is inconsistently reflected in the legislation); 3) the problem of insufficient normative definition of each subject in the public administration system; 4) problems of insufficient interaction and coordination of subjects of public administration, as well as control in the sphere of functioning of these subjects (insufficient level of efficiency of the communication system in the system of public administration and subjects of public administration with civil society, the absence of a central executive authority, whose competence would include the implementation of general coordination of the public administration system in Ukraine, the lack of a single information and communication space in the public information system); 5) the problem of insufficient information and communication support for the functioning of public administration (absence of the Information Code of Ukraine; inefficiency of the existing information space of public administration); 6) the problem of insufficient protection of the authority of public administration entities and countering the spread of corruption in the public administration system.

The main directions of improving the legal status of subjects of public administration in Ukraine are determined: 1) bringing the legal status of subjects of public administration in line with the European principles of building public administration (borrowing and implementing the principles of building and functioning of the relevant subjects) 2) creating and adopting the Concept of modernization of subjects of public administration in Ukraine; 3) implementation of comprehensive (by codifying legislative acts on public administration and its personnel) normative work, within the framework of which the following will be

created and adopted: a) Administrative Code of Ukraine (including the model of the Administrative Code of Romania 2019); b) Administrative and procedural code of Ukraine (taking into account relevant European legislative acts and earlier submitted to the Ukrainian parliament draft of these codified acts) 4) determination of the place of each subject of public administration in the current system of subjects of public administration in Ukraine.

Key words: legal status, subject of public administration, public administration, administrative reform, Europeanization of legislation, delegated powers, legal personality, legal responsibility, competence.

ЗМІСТ

ПЕРЕЛІК УМОВНИХ СКОРОЧЕНЬ	2
ВСТУП	5
РОЗДІЛ 1 ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВА ХАРАКТЕРИСТИКА ПРАВОВОГО СТАТУСУ СУБ'ЄКТІВ ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ	15
1.1 Суб'єкти публічного адміністрування та їх система	15
1.2 Поняття правового статусу суб'єктів публічного адміністрування	41
Висновки до Розділу 1	64
РОЗДІЛ 2 ЗМІСТ ПРАВОВОГО СТАТУСУ СУБ'ЄКТІВ ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ	68
2.1 Правосуб'єктність суб'єктів публічного адміністрування	68
2.2 Компетенція суб'єктів публічного адміністрування	117
2.3 Завдання та функції суб'єктів публічного адміністрування	138
2.4 Юридична відповідальність суб'єктів публічного адміністрування	155
Висновки до Розділу 1	161
РОЗДІЛ 3 ПРОБЛЕМИ ТА ШЛЯХИ УДОСКОНАЛЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО СТАТУСУ СУБ'ЄКТІВ ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ	161
3.1 Проблеми правового забезпечення правового статусу суб'єктів публічного адміністрування	161
3.2 Напрями удосконалення правового статусу суб'єктів публічного адміністрування та його забезпечення в Україні	178
Висновки до Розділу 3	201
ВИСНОВКИ	204
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ	212
ДОДАТКИ	265

Перелік умовних скорочень

АРК	Автономна Республіка Крим
АРМА	Національне агентство України з питань виявлення, розшуку та управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів
АТЦ СБУ	Антитерористичний центр при Службі безпеки України
ВККСУ	Вища кваліфікаційна комісія суддів України
ВР	Верховна Рада
ВРП	Вища рада правосуддя
ВРУ	Верховна Рада України
ВРЮ	Вища рада юстиції
ВЦА	військово-цивільна адміністрація
ГК	Господарський кодекс
ДАЗВ	Державне агентство України з управління зоною відчуження
ДБР	Державне бюро розслідувань
Державіаслужба	Державна авіаційна служба України
Держархбудінспекція	Державна архітектурно-будівельна інспекція України
Держатомрегулювання	Державна інспекція ядерного регулювання України
Держводагентство	Державне агентство водних ресурсів України
Держекоінспекція	Державна екологічна інспекція України
Держекспортконтроль	Державна служба експортного контролю України
Держенергоефективності	Державне агентство з енергоефективності та енергозбереження України
Держенергонагляд	Державна інспекція енергетичного нагляду України
Держетнополітики	Державна служба України з етнополітики та свободи совісті
Держкіно	Державне агентство України з питань кіно
Держкомтелерадіо	Державний комітет телебачення і радіомовлення України
Держлісагентство	Державне агентство лісових ресурсів України
Держмитслужба	Державна митна служба України
Держрезерв	Державне агентство резерву України
Держрибагентство	Державне агентство рибного господарства України
ДКА	Державне космічне агентство України
ДКСУ	Державна казначейська служба України
ДП	Державне підприємство
ДПС	Державна податкова служба України

ДСА	Державна судова адміністрація
ДСНС	Державна служба України з надзвичайних ситуацій
ЄДР	Єдиний державний реєстр юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців та громадських формувань
ЄРАКУ	Єдиний реєстр арбітражних керуючих України
ЄС	Європейський Союз
ЗМІ	засоби масової інформації
КАС	Кодекс адміністративного судочинства
КМУ	Кабінет Міністрів України
КСУ	Конституційний Суд України
МДА	місцева державна адміністрація
Мін'юст	Міністерство юстиції
Мінекономіки	Міністерство розвитку економіки, торгівлі та сільського господарства
Мінсоцполітики	Міністерство соціальної політики
Мінцифри	Міністерство цифрової трансформації
МОВВ	місцеві органи виконавчої влади
МС	місцеве самоврядування
НАБУ	Національне антикорупційне бюро України
НАДС	Національне агентство України з питань державної служби
НАЗК	Національне агентство з питань запобігання корупції
НАЗЯВО	Національне агентство із забезпечення якості вищої освіти
Нацкомфінпослуг	Національна комісія, що здійснює державне регулювання у сфері ринків фінансових послуг
НБУ	Національний банк України
НКРЕКП	Національна комісія, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг
НКРЗІ	Національна комісія, що здійснює державне регулювання у сфері зв'язку та інформатизації
НКРПМ	національні комісії регулювання природних монополій
НКЦПФР	Національна комісія з цінних паперів та фондового ринку
НП	Національна поліція
НСЗУ	Національна служба здоров'я України
НШСУ	Національна школа суддів України
ОВВ	органи виконавчої влади

ОЕСР	Організація економічного співробітництва та розвитку
ОМС	органи місцевого самоврядування
ООН	Організація об'єднаних націй
ООШ ЗСУ	Об'єднаний оперативний штаб Збройних Сил України
ПФУ	Пенсійний фонд України
РМ	Рада міністрів
РНБО	Рада національної безпеки і оборони
САП	Спеціалізована антикорупційна прокуратура
СБУ	Служба безпеки України
СДПП	суб'єкт делегованих публічних повноважень
СПА	суб'єкт публічної адміністрації
СРСР	Союз Радянських Соціалістичних Республік
УІНП	Український інститут національної пам'яті
Укравтодор	Державне агентство автомобільних доріг України
Укрдержархів	Державна архівна служба України
Укрінфрапроект	Державне агентство інфраструктурних проектів України
Укрметртестстандарт	Всеукраїнський державний науково-виробничий центр стандартизації, метрології, сертифікації та захисту прав споживачів
УРСР	Українська Радянська Соціалістична Республіка
ФДМУ	Фонд державного майна України
ФРН	Федеративна Республіка Німеччина
ФСЗІ	Фонд соціального захисту інвалідів
ФССУ	Фонд соціального страхування України
ЦК	Цивільний кодекс
ЦОВВ	центральні органи виконавчої влади
ЦПК	Цивільний процесуальний кодекс

ВСТУП

Обґрунтування теми дослідження. 3 вересня 2019 року в Україні розпочався новий етап модернізації публічного адміністрування, що супроводжується впровадженням європейської адміністративно-правової концепції «*public administration*» та реформуванням національного адміністративного законодавства. Водночас, попри мету, задля досягнення якої відповідні зміни здійснюються (побудова в Україні сучасної європейської правової держави), вони відбуваються без належного урахування здобутків сучасної теорії публічного адміністрування. Як наслідок, у правовому забезпеченні діяльності суб'єктів публічного адміністрування залишаються численні системні суперечності, котрі не дозволяють в належній мірі реалізувати потенціал, закладений в основі їх функціонування. Означені проблеми не дозволяють належною мірою мінімізувати корумпованість публічної служби, протистояти множинним кризовим явищам в нашій державі, здійснювати ефективну взаємодію із суспільством і громадянами. Так, індекс людського розвитку України (*Human Development Index*), що дорівнює 0,734, дозволяє віднести нашу державу до десятки найменш благополучних країн Європи. За індексом задоволеності життям (*Satisfaction with Life Index*) Україна займає 174 місце із 178. За показниками індексу демократії (*Democracy Index*) Україна посідає 78 місце зі 167, одразу за такими державами, як Папуа Нова Гвінея, Гонконг, Сінгапур та Нова Македонія. Станом на квітень 2020 року, за даними центру соціологічних досліджень імені О. Разумкова, Кабінету Міністрів України не довіряло 57,1% опитаних, а повністю довіряло всього 4,3%. Існуючі проблеми у сфері публічного управління є перешкодою для формування позитивного іміджу системи публічної влади, а також для реалізації європейських прагнень нашої держави, які можуть бути реалізовані лише у разі створення системи публічного адміністрування, вибудованої на європейських принципах належного урядування.

Юридична сутність та структура моделі правового статусу суб'єктів публічного адміністрування в Україні вже у тій чи іншій мірі були предметом дослідження багатьох сучасних українських вчених, серед яких В. Б. Авер'янов, А. М. Авторгов, О. М. Алтуніна, О. М. Бандурка, В. М. Бевзенко, Ю. П. Битяк, В. В. Галуцько, І. П. Голосніченко, Н. Т. Гончарук, В. С. Гошовський, М. В. Джафарова, П. В. Діхтієвський, В. О. Заросило, Р. А. Калюжний, М. В. Ковалів, А. М. Колодій, В. К. Колпаков, І. М. Коропатнік, В. В. Круглов, О. В. Кузьменко, М. Н. Курко, Н. А. Литвин, Н. О. Максименцева, Р. С. Мельник, О. М. Музичук, С. В. Ніколайчук, С. О. Ніщимна, Н. Р. Нижник, Р. В. Олійник, Ю. В. Оніщик, О. І. Остапенко, В. П. Пилипишин, О. Ю. Салманова, С. Г. Стеценко, Н. П. Христинченко, І. М. Шопіна, Р. Г. Щокін, В. А. Юсупов, Х. П. Ярмачі та інші вітчизняні науковці.

Однак нині правовий статус суб'єктів публічного адміністрування в контексті європейської адміністративно-правової концепції «*public administration*», а також з урахуванням триваючої адміністративної реформи, досліджений ще недостатньо. Дефіцит теоретичних напрацювань має своїми наслідками непродуману державну політику, що характеризується повторенням невдалих управлінських рішень, які тягнуть за собою неефективне витрачання коштів платників податків, призначених для забезпечення функціонування суб'єктів публічного адміністрування (наприклад, кількаразове об'єднання з наступним роз'єднанням державних фіскальної та митної служб у 2012, 2014 та 2018 роках). Зазначене зумовлює необхідність подальших наукових розробок у цьому напрямі й свідчить про актуальність теми дисертаційного дослідження.

Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами.

Обрана тема дисертації належить до пріоритетних у галузі адміністративного права. Дисертаційне дослідження проведено згідно з: Концепцією адміністративної реформи в Україні, затвердженою Указом Президента України від 22 липня 1998 року № 810/98; Стратегією

національної безпеки України, затвердженої Указом Президента України від 26 травня 2015 року № 287/2015; Стратегією сталого розвитку «Україна – 2020», схваленою Указом Президента України від 12 січня 2015 року № 5/2015; Стратегією розвитку наукових досліджень Національної академії правових наук України на 2016–2020 роки, схваленою постановою загальних зборів Національної академії правових наук України від 3 березня 2016 року. Дисертація виконана в межах науково-дослідних робіт ПрАТ «Вищий навчальний заклад «Міжрегіональна Академія управління персоналом» «Теоретико-методологічні засади становлення української державності і соціальна практика: політичні, юридичні, економічні та психологічні проблеми» на 2014–2018 роки (номер державної реєстрації 0113U007698) та «Дослідження теоретико-методологічних основ розвитку української державності в контексті світових модернізаційних процесів формування національних громадянських суспільств: політичний, юридичний, економічний, соціальний, психологічний та управлінський аспекти» на 2019–2024 рр. (номер державної реєстрації: 011911100492).

Мета і завдання дисертаційного дослідження. *Мета* дисертаційної роботи полягає в тому, щоб розробити концептуальні положення щодо сутності та змісту правового статусу суб'єктів публічного адміністрування в Україні, а також на підставі виявлених під час дослідження теоретичних та практичних проблем сформулювати науково обґрунтовані пропозиції щодо вдосконалення цього статусу.

Досягнення поставленої мети вимагає вирішення наступних *завдань*:

- охарактеризувати юридичну сутність суб'єктів публічного адміністрування та окреслити їх систему;
- розкрити поняття правового статусу суб'єктів публічного адміністрування в Україні;
- розкрити зміст правосуб'єктності суб'єктів публічного адміністрування в Україні;

- визначити структуру, зміст і особливості компетенції суб'єкта публічного адміністрування в Україні;
- виокремити та диференціювати завдання і функції суб'єктів публічного адміністрування в Україні;
- надати теоретико-правову характеристику юридичної відповідальності суб'єктів публічного адміністрування в Україні;
- виявити та окреслити основні актуальні проблеми правового забезпечення правового статусу суб'єктів публічного адміністрування в Україні;
- сформулювати пропозиції щодо удосконалення правового статусу суб'єктів публічного адміністрування в Україні.

Об'єкт і предмет дослідження. *Об'єктом* дисертаційного дослідження є суспільні відносини, які виникають у процесі публічного адміністрування в державі.

Предметом дослідження правовий статус суб'єктів публічного адміністрування.

Методи дослідження обрані з урахуванням його мети, завдань, об'єкта і предмета. Використання *методу системного аналізу* дало змогу в належній мірі проаналізувати правові норми, які формують систему суб'єктів публічного адміністрування в Україні (підрозділ 1.1), визначають нормативну модель правового статусу суб'єктів публічного адміністрування (підрозділ 1.2), а також складових елементів цього статусу (розділ 2). Шляхом використання *системно-структурного, формально-логічного, техніко-юридичного, формально-юридичного методів* досліджено ключові поняття теорії правового статусу суб'єктів публічного адміністрування в динаміці (тобто в системі відносин публічного адміністрування) (розділи 1 і 2), а також виокремлено й систематизовано актуальні проблеми забезпечення цього статусу та комплексно викладено пропозиції щодо модернізації статусу досліджуваних суб'єктів (розділ 3). *Порівняльно-правовий метод* був

використаний при співставленні положень чинного законодавства України з відповідними положеннями законодавства держав-членів ЄС (підрозділи 3.1, 3.2).

Науково-теоретичною основою дослідження є праці вітчизняних і зарубіжних дослідників не лише у сфері адміністративного права, а й фахівців у галузі філософії, державного управління, політології, економіки, інформаційного, цивільного права, теорії держави і права.

Нормативну базу дослідження становлять міжнародно-правові документи, Конституція України, закони, проекти законодавчих актів та підзаконні нормативно-правові акти України й держав-членів ЄС, а також інші правові акти, положення яких стосуються визначення та забезпечення правового статусу органів публічного адміністрування в Україні.

Емпіричну основу дослідження склали: статистичні матеріали, результати соціологічних досліджень, довідкові видання, аналітично-довідкові статті, звіти органів публічного адміністрування, політико-правова публіцистика.

Наукова новизна отриманих результатів полягає у тому, що дисертація є одним з перших в Україні комплексних досліджень, спрямованих на визначення юридичної сутності та вдосконалення моделі правового статусу суб'єктів публічного адміністрування в аспекті її модернізації з урахуванням європейської концепції «*public administration*» та новел національного адміністративного законодавства. У результаті дослідження сформульовано нові науково-обґрунтовані теоретичні положення та пропозиції. Основні з них наступні:

вперше:

– комплексно охарактеризовано завдання та функції суб'єктів публічного адміністрування в Україні у контексті впроваджуваної європейської адміністративно-правової концепції «*public administration*» та з урахуванням останніх змін адміністративного законодавства, в результаті чого обґрунтовано, що система суб'єктів публічного адміністрування в

Україні складається з двох груп відповідних суб'єктів: 1) типових суб'єктів публічного адміністрування, до яких віднесено суб'єктів системи органів виконавчої влади (Кабмін України та підсистема центральних органів виконавчої влади; місцеві державні адміністрації), а також органи місцевого самоврядування; 2) атипових суб'єктів публічного адміністрування, якими є національні комісії регулювання природних монополій, установи (заклади) публічного права, фонди публічного права; а також встановлено, що суб'єкти делегованих публічних повноважень знаходяться поза межами системи суб'єктів публічного адміністрування, виконуючи окремі функції означених суб'єктів, але не набуваючи їхнього правового статусу;

– аргументовано доцільність комплексного підходу до розуміння основних проблем правового забезпечення суб'єктів публічного адміністрування в Україні, серед яких виокремлено проблеми, обумовлені: процесами реформування публічного адміністрування в Україні; нормативного забезпечення правового статусу цих суб'єктів; недостатності нормативного визначення місця кожного суб'єкта публічного адміністрування в системі публічного адміністрування; недостатності взаємодії та координації суб'єктів публічного адміністрування, а також контролю у сфері функціонування цих суб'єктів; недостатності інформаційно-комунікаційного забезпечення функціонування досліджуваних суб'єктів; недостатності захисту авторитету суб'єктів публічного адміністрування та протидії поширенню корупції в системі публічного адміністрування;

вдосконалено:

– розуміння поняття «суб'єкти публічного адміністрування» і його розмежування з поняттям «суб'єкти, які здійснюють публічне адміністрування» за критерієм цільового функціонального вияву;

– правове розуміння лінгвістичних особливостей поняття «*public administration*», яке може бути перекладено як: а) «публічна

адміністрація», що окреслює статичний вияв даного феномену;
б) «публічне адміністрування», що відображає динамічний вияв феномену, а також доведено обґрунтованість позиції щодо синонімічності вказаних правових категорій;

– характеристику правосуб'єктності суб'єктів публічного адміністрування в якості елементу їх правового статусу, що виявляється у загальному контексті (базова) та в ситуативному контексті (в конкретний момент часу);

– правову характеристику юридичної відповідальності суб'єктів публічного адміністрування, яку запропоновано розуміти у сутнісному та структурно-сутнісному контекстах. У сутнісному аспекті відповідальність цих суб'єктів є: сукупним результатом наявності у суб'єкта належної міри деліктоздатності; виявом структурного та позаструктурного контрольного зв'язку відповідальності суб'єкта перед державним органом чи органом місцевого самоврядування, перед державою і суспільством загалом, перед особою; результатом наявності в об'єктивній дійсності комплексу підстав та умов настання юридичної відповідальності конкретного типу суб'єкта права. У структурно-сутнісному контексті відповідний елемент статусу виявляється у: безпосередньому (відповідальність держави, територіальних громад чи суспільства) та опосередкованому (відповідальність юридичної особи; керівництва та інших кадрів суб'єкта публічного адміністрування) сенсі;

дістали подальшого розвитку:

– положення про види компетенцій сучасних суб'єктів публічного адміністрування, до яких віднесено: загальну компетенцію, що поширюється на всю територію держави; компетенцію, якою може володіти державний орган та яка поширюється на всю територію відповідної адміністративно-територіальної одиниці на постійній чи тимчасовій основі; компетенцію, що має локальне значення, поширюючись на території юрисдикції відповідних самоврядних публічних

адміністрацій; компетенцію, що охоплює одну чи декілька сфер життєдіяльності суспільства;

– аргументація необхідності удосконалення правового статусу суб'єктів публічного адміністрування в Україні шляхом комплексних дій: модернізації взаємодії та координації цих суб'єктів, оптимізації управління у сфері їх функціонування (наприклад, створення сучасного спільного інформаційно-комунікаційного простору; створення інституту координації суб'єктів публічного адміністрування); модернізації інформаційно-комунікаційного забезпечення функціонування публічного адміністрування (зокрема, розробки Інформаційного кодексу України; прийняття Концепції спільного інформаційного простору публічного адміністрування та формування інформаційно-комунікаційної бази цього простору); модернізації контролю за діяльністю суб'єктів публічного адміністрування, механізму захисту авторитету публічного адміністрування та антикорупційного забезпечення (вдосконалення норм про відповідальність за допущення конфлікту інтересів; врегулювання процедури відсторонення кадрів публічного адміністрування, дії яких компрометують суб'єкт публічного адміністрування); обґрунтовано доцільність внесення змін та доповнень до Законів України «Про адміністративні послуги», «Про соціальні послуги» та інші правові акти задля наближення їх змісту до засад концепції «*public administration*».

Практичне значення отриманих результатів полягає в тому, що вони мають прикладний характер і можуть бути використані за різними напрямками діяльності, зокрема у:

– *науково-дослідній сфері* – для подальших доктринальних розробок проблематики правового забезпечення діяльності суб'єктів публічного адміністрування (Акт впровадження Державного науково-дослідного інституту МВС України від 12 грудня 2019 р.);

– *нормотворчій діяльності* – для вдосконалення чинного законодавства та проектів Законів України, норми яких прямо чи

опосередковано врегульовують питання правового статусу суб'єктів публічного адміністрування та його правового забезпечення;

– *правозастосовній діяльності* – для оптимізації практики здійснення суб'єктами публічного адміністрування власних повноважень;

– *навчальному процесі* – матеріали дослідження можуть бути використані в процесі розробки методичних матеріалів, підручників, а також навчальних посібників з курсів «Адміністративне право», «Порівняльне адміністративне право», «Теорія публічного адміністрування» тощо (Акт впровадження ПрАТ «Вищий навчальний заклад «Міжрегіональна Академія управління персоналом» від 10 лютого 2020 р.).

Апробація результатів дисертації. Результати розробки проблеми загалом, окремих її аспектів, одержаних в процесі дослідження, узагальнення та висновки, були оприлюднені на науково-практичних конференціях і круглих столах: «Європейський вимір реформування публічного управління в Україні» (м. Київ, 24 листопада 2016 р.); «Військова освіта і наука: сьогодення та майбутнє» (м. Київ, 29 листопада 2019 р.); «Теоретичні питання юриспруденції і проблеми правозастосування: виклики XXI століття» (м. Харків, 10 грудня 2019 р.); Круглому столі, присвяченому 71-й річниці прийняття Загальної декларації прав людини (м. Київ, 10 грудня 2019 р.); «Сучасні наукові дослідження представників юридичної науки – прогрес законодавства України майбутнього» (м. Дніпро, 10–11 січня 2020 р.); «Теоретичні та практичні проблеми правового регулювання суспільних відносин» (м. Харків, 17–18 січня 2020 р.); «Концептуальні шляхи розвитку науки та освіти» (м. Львів, 12–13 лютого 2020 р.); «Правові засади організації та здійснення публічної влади» (м. Хмельницький, 28 лютого – 2 березня 2020 р.).

Публікації. Основні положення дослідження відображені у 15 наукових працях, з яких 7 наукових статей (5 у фахових наукових виданнях України, 2 у фахових наукових виданнях інших держав), а також

8 тезах доповідей і наукових повідомлень, опублікованих за результатами проведення науково-практичних конференцій та круглих столів.

Структура та обсяг дисертації визначається метою, завданнями та предметом дослідження й композиційно складається із вступу, 3 розділів, що містять у собі 8 підрозділів, висновків, списку використаних джерел (463 найменування) та двох додатків. Обсяг основного тексту дисертації становить 211 сторінок, загальний обсяг – 270 сторінок.

РОЗДІЛ 1. ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВА ХАРАКТЕРИСТИКА ПРАВОВОГО СТАТУСУ СУБ'ЄКТІВ ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ

1.1 Суб'єкти публічного адміністрування та їх система

Починаючи з 2014 року в Україні розпочався новий державотворчий період розвитку нашої держави, який з 7 лютого 2019 року [1] був безальтернативно скорегований на шлях вибудовування сучасної України, як європейської держави, внутрішня та зовнішня політика якої реалізується в контексті стратегічного курсу держави на набуття повноправного членства в Європейському Союзі та в Організації Північноатлантичного договору – НАТО [1]. Зміни Ці зміни курсу подальшого розвитку нашої держави відбулись на тлі процесів значних світоглядних перетворень українського суспільства, що актуалізували потребу реформування адміністративного законодавства України, щонайменше з урахуванням питань стосовно: 1) збалансування розуміння цінностей людини, суспільства, держави, державних об'єднань і людства; 2) гармонізації їх інтересів, з одного боку, та недопущення дисгармонії у правовому регулюванні та забезпеченні охорони й захисту їх інтересів, а також прав, з іншого боку [2, с. 135; 3, с. 8; 4, с. 144]. У значній мірі науковому осмисленню цих процесів були присвячені наукові праці багатьох провідних українських науковців-юристів [5-12]. Саме тому, наукові напрацювання цих та інших науковців становлять собою теоретичний фундамент нашого дисертаційного дослідження.

У процесі здійснення адміністративної реформи в Україні відбулось теоретичне та нормативне вибудовування «публічної адміністрації» та «публічного адміністрування» (на базі концепції та практики державного управління), як відображення європейської адміністративно-правової концепції «*public administration*». Однак, попри очевидну важливість понять «публічна адміністрація» та «публічне адміністрування» й значну вживаність

їх у спеціальній науковій юридичній літературі [див., напр.: 13; 14; 15; 16; 17; 18], необхідно зауважити, що українські та зарубіжні вчені не досягли спільної думки про те, що слід розуміти під цими поняттями (хоча термін «публічна адміністрація» в нашій державі отримав помітне поширення ще з 2001 року [19, с. 202]), а в чинному законодавстві України, як констатує Н. П. Каменська, по сьогодні законодавцем ще не було закріплено дефініцій відповідних термінів, власне, так само, як і законодавцями більшості держав-членів ЄС [20, с. 29].

Окреслена теоретична та нормативна проблема безпосередньо відображається на можливостях визначення поняття «суб'єкти публічного адміністрування» (далі – СПА), яке також сьогодні позбавлене універсального визначення, а також окреслення тих суб'єктів, що відносяться до них. Додатково посилює зазначену проблему відсутність узгодженого в науці адміністративного права розуміння понять «державне управління», «державне адміністрування», «публічне управління», їх взаємозв'язок та зв'язок із європейським адміністративно-правовим концептом «*public administration*». З огляду на це, критично аналізуючи наявні в спеціальній науковій літературі підходи до розуміння понять «державне управління» і «публічне управління» [див., напр.: 21; 22; 23; 24, с. 29; 25; 26; 27; 28], «державне адміністрування» та «публічне адміністрування» [див., напр.: 29, с. 6; 30, с. 50, 58], а також, зважаючи на дослідження співвідношення вказаних понять [див., напр.: 31, с. 42–43; 24, с. 29; 32, с. 43; 33, с. 21], погодимось із тим, що зазначені поняття є начебто схожими, утім, в жодній мірі не є тотожними [34], адже поняття «публічне адміністрування» відповідає англійському поняттю «*public administration*», а поняття «державне управління» у більшій мірі є близьким до поняття «*public management*» (хоча поняття «*public management*» доцільно перекладати саме як «публічне управління»). Справа в тому, що слова «публічне» та «державне» у цьому сенсі мають суттєву змістовну («державне» охоплено «публічним»), хоча існують і інші точки зору, з якими ми не згодні, приміром,

Ю. М. Рогачов вважає, що публічне адміністрування наразі є «способом здійснення державного управління, функціонування та реалізації повноважень органами влади, їх посадовими особами» [35, с. 6]) та концептуальну різницю. Ця розбіжність, на жаль, не була належним чином осмислена у процесі створення Концепції адміністративної реформи в Україні від 22 липня 1998 року № 810/98 [36], яку було розроблено «з метою забезпечення реформування системи державного управління в Україні, створення умов для побудови відповідно до Конституції України демократичної, соціальної, правової держави, утвердження і забезпечення прав людини і громадянина» [36]. При цьому цілком очевидно, що «державне управління», приведене у відповідність до Основного Закону, не може залишатись «державним управлінням», як таким. «Відповідне управління, приведене у відповідність Конституції трансформується в адміністрування, а саме в публічне адміністрування» [37, с. 27]. Тобто, вибудовування в Україні публічного адміністрування на тлі державного управління не є автоматичною заміною адміністративно-правової термінології, спрямованої на європеїзацію доктрини та законодавства, адже «публічне адміністрування» концептуально не тотожне поняттю «державне управління», а також змістовно не тотожне поняттю «публічне управління», співвідносячись з ним як ціле та частка [34]. Вказаний висновок має суттєве значення, адже не дозволятиме в нашому дослідженні ототожнювати «СПА», «суб'єктів державного адміністрування», «суб'єктів державного управління».

У загальному контексті публічне адміністрування, як відображення європейської адміністративно-правової концепції «*public administration*» є діяльністю суб'єктів публічної адміністрації (та суб'єктів, яким делеговані відповідні повноваження) відносно надання приватним особам адміністративних послуг, а також здійснення публічного управління [38]. Тобто, можемо припустити, що «суб'єкти публічного адміністрування» у загальному сенсі – це суб'єкти публічної адміністрації. У цьому сенсі слід

зробити наступні застереження, які мають значення для цього та інших розділів нашого наукового дослідження:

1) суб'єкти публічного адміністрування є суб'єктами адміністративного права; суб'єкти публічної адміністрації у функціональному вимірі – це суб'єкти публічного адміністрування. Справа у тому, що поняття «public administration» може бути перекладено, як: а) «публічна адміністрація», що окреслює статичний вияв феномену (відповідно, мова йде про суб'єкти публічної адміністрації); б) «публічне адміністрування», що відображає динамічний вияв феномену (але, мова йде про суб'єкти публічного адміністрування);

2) динамічний вимір правового становища суб'єктів публічного адміністрування відображає їх функціональну природу та окреслює можливості вияву цих суб'єктів у контексті ч. 2 ст. 19 Конституції України [39];

3) відтак, дослідження правового статусу (становища) суб'єктів публічної адміністрації саме в якості суб'єктів публічного адміністрування методологічно є найбільш доцільним, адже дозволяє в повній мірі науково осмислити не лише статистику, але й динаміку становища (статусу) досліджуваних суб'єктів.

Саме тому, у достатній мірі сучасна наукова думка про суб'єктів публічного адміністрування, які є фундаментальною категорією адміністративного права (оскільки ця галузь права, за визначенням вчених [40, с. 22], без суб'єктів публічного адміністрування взагалі не може існувати), може бути сформована лише на підставі осмислення сутності та системи цих суб'єктів, як суб'єктів публічного адміністрування та їх системи.

Зазначимо, що наразі ні Конституція України, ні чинне адміністративне законодавство України, зокрема ні спеціальні кодифіковані процесуальні акти (головним чином, Кодекс адміністративного судочинства України [41]), ні такі основні законодавчі акти, як закони України «Про центральні органи

виконавчої влади» [42], «Про державну службу» [43], «Про місцеві державні адміністрації» [44] не містять такого терміна, як «суб'єкт публічного адміністрування». Натомість, як зазначає українська дослідниця О. М. Семеній, у всіх нормативно-правових актах для позначення спеціально уповноваженого органу при здійсненні владно-управлінських функцій застосовують термін «суб'єкт владних повноважень», що «вже досить тривалий час створює незручності та непорозуміння у адміністративній та адміністративно-процесуальній науці». Це пов'язано передусім з тим, що «з розвитком демократії та глобалізацією розширюється суб'єктний склад осіб, яких держава уповноважує здійснювати ту чи іншу діяльність. При цьому очевидним є те, що управлінські функції наразі здійснюють не лише органи державної та місцевої влади, а й широке коло інших спеціально уповноважених суб'єктів» [45, с. 23]. Тобто, вказана проблема обумовлена тим, що в науці та на практиці заміна понять «державне управління», «державне адміністрування» й «публічна адміністрація», «публічне адміністрування» відбулось автоматично, без врахування змістовного наповнення європейської адміністративно-правової концепції «*public administration*» [46]. Між тим, здійснюючи критичний аналіз наявних наукових розробок українських юристів-адміністративістів [див., напр.: 47, с. 110; 48, с. 69], можемо помітити також й належне розуміння понять «публічна адміністрація», «публічне адміністрування», на основі яких виникає можливість для формування однозначного висновку стосовно сутності й переліку груп суб'єктів публічного адміністрування та, відповідно – суб'єктів публічного адміністрування.

Зазначимо, що українськими вченими [49, с. 59, 60; 50, с. 124–125; 51, с. 80–81, 103–104; 45, с. 31; 52, с. 71–72] вже робились спроби розкрити сутнісний зміст суб'єктів публічного адміністрування, а також пропонувались різні підходи до розуміння структурних елементів системи відповідних суб'єктів. При цьому, з'ясовуючи сутнісний зміст та систему СПА, окрему увагу звернемо на підхід до розуміння суб'єктів публічного

адміністрування вченої О. М. Семеній, котра пропонує розуміти цих суб'єктів у двох контекстах – у вузькому та широкому. У вузькому розумінні ці суб'єкти, на думку юриста-адміністративіста, «складаються із сукупності органів публічної влади, тобто органів державної влади та органів місцевого самоврядування, що здійснюють управлінську діяльність в інтересах суспільства». У широкому ж розумінні зазначеного поняття ці суб'єкти є «сукупністю органів публічної влади та незалежних суб'єктів, уповноважених на виконання публічно-владних (управлінських) функцій задля реалізації публічного інтересу». Поряд із тим, вітчизняна вчена доходить справедливого висновку, що сутність досліджуваних суб'єктів найкращим чином розкривається саме через широкий підхід «з огляду на дослідження судової практики розгляду адміністративних справ щодо оскарження рішень, дій та бездіяльності суб'єктів публічного адміністрування» [45, с. 25].

Також слід звернути увагу й на те, що в сьогочасних наукових напрацюваннях українських вчених також формулюється надшироке тлумачення системи СПА. Наприклад, Р. С. Мельник і В. М. Бевзенко, аналізуючи широкий підхід до розуміння СПА (ці вчені в межах відповідного підходу виокремлюють: органів державної влади; органів влади АРК; органів місцевого самоврядування; посадових і службових осіб; інших суб'єктів «при здійсненні ними владних управлінських функцій на основі законодавства, зокрема на виконання делегованих повноважень» [53, с. 126]), наголошують на тому, що «публічне адміністрування, на відміну від законодавчої діяльності та судочинства, може здійснюватися не лише органами виконавчої влади». У цей процес, на думку цих провідних юристів-адміністративістів, «залучені» також й «інші суб'єкти, наділені різними за змістом і обсягом адміністративними повноваженнями» [53, с. 127], а саме: ВРУ; Рахункова палата України; Уповноважений ВРУ з прав людини; Президент України та Адміністрація Президента України (наразі – Офіс Президента України); РНБО України; Представник Президента України в АРК; органи прокуратури; КСУ та суди загальної юрисдикції; НШСУ; ВККСУ; органи

суддівського самоврядування; ДСА України; ВРЮ (наразі – ВРП); органи державної влади, які не входять до системи ОВВ (національні комісії регулювання природних монополій та СБУ); суб'єкти публічних повноважень із особливим статусом (наприклад, НБУ); дипломатичні представництва та консульські установи України, постійні представництва України при міжнародних організаціях; ОМС; юридичні особи публічного права, які не мають статусу органа публічної влади, а також юридичні особи приватного права; фізичні особи; юридичні особи та колективні суб'єкти, що не наділені статусом юридичної особи; інші суб'єкти публічних повноважень – консульства, дипломатичні представництва, місії [53, с. 127–136; 54, с. 120–133]. Піддаючи окреслений підхід до розуміння переліку СПА критичній оцінці, Р. С. Мельник і В. М. Бевзенко зазначають, що цей підхід має дві принципові особливості: по-перше, «запропонована класифікація не є абсолютною, оскільки одні й ті самі суб'єкти у різних правовідносинах можуть набувати повноважень суб'єктів інших груп» (приміром, суб'єкти владних повноважень наділені правом здійснювати не лише владні функції, а й виконувати повноваження публічного (невладного) характеру) [53, с. 136]; по-друге, деякі суб'єкти публічного адміністрування (а саме ВРУ, КСУ та суди загальної юрисдикції, НШСУ, ВККСУ, органи суддівського самоврядування, ДСА України, ВРП, установи (заклади) публічного права, фонди публічного права, СДПП) «не є постійними учасниками адміністративно-правових відносин й не наділені повноваженнями застосовувати усі передбачені законодавством інструменти діяльності публічного адміністрування (нормативні акти, адміністративні акти, адміністративні договори)» [53, с. 137]. Вчені справедливо констатують, що «ці суб'єкти вступають (залучаються) до адміністративно-правових відносин лише у разі наявності особливих приписів адміністративного законодавства» [53, с. 136–137]. Приймаючи до уваги відповідні дві «особливості» надширокого підходу, вважаємо за потрібне зазначити, що пропонуваній підхід не виправдано ускладнює розуміння системи СПА й у

подальшому практично унеможлиблює формулювання наукової думки стосовно універсального правового статусу цих суб'єктів (як юридичного надконструкту). Це пояснимо тим, що елементи, які можна віднести до категорії «непостійних» (чи інакше – «атипових» з огляду на те, що вони не були такими суб'єктами у процесі їх створення) СПА виокремлюються в якості самостійних структур, поряд із типовими СПА (головним чином, система ЦОВВ, ОМС) [55].

Таким чином, висловлюємо солідарність з вченими, котрі дотримуються широкого підходу до розуміння системи СПА, яка, на нашу думку, в достатній мірі відповідає європейській адміністративно-правовій концепції «*public administration*». Між тим, в умовах різних тлумачень рамок окресленого підходу зазначимо, що ми підтримуємо варіант широкого підходу до визначення зазначеної категорії, у відповідності до якого СПА є «системою органів державної, насамперед виконавчої, влади, органів місцевого самоврядування, інших суб'єктів, які з метою реалізації публічного інтересу відповідно до закону чи адміністративного договору наділяються делегованими повноваженнями у всіх сферах функціонування суспільства» [31, с. 43].

При цьому наукове осмислення системи СПА в окресленому підході призводить до очевидної та закономірної проблеми універсального розуміння суб'єкта публічного адміністрування та фактично уможлиблює подальше становлення усталеної наукової думки стосовно правового статусу відповідних суб'єктів, як певного універсального юридичного конструкту. На нашу думку, очевидність та закономірність зазначеної проблеми обумовлена самою концепцією «*public administration*», котра полягає в уникненні моделі «державного управління» та у вибудовуванні широкої моделі сукупності суб'єктів, компетентних здійснювати публічне адміністрування.

Зазначене обумовлює необхідність з'ясування переліку базових ознак, з огляду на які, тих чи інших суб'єктів права можна було би віднести до суб'єктів публічного адміністрування та публічного адміністрування. Відтак,

приймаючи до уваги наявні позиції українських вчених стосовно *ознак СПА* [45, с. 29, 89; 56, с. 181; 37, с. 14], можемо дійти висновку, що відповідними особливими рисами досліджуваних суб'єктів є наступні їх ознаки:

1) *СПА є суб'єктами адміністративного права та діють у межах адміністративно-правових відносин* (також в окремих випадках – в адміністративних процесуальних відносинах). Вказане додатково обумовлює широту структури досліджуваних суб'єктів. Зокрема, українські науковці Р. С. Мельник і В. М. Бевзенко звертають увагу на те, що «значна кількість суб'єктів публічного адміністрування обумовлена поширеністю та всепроникаючим характером адміністративно-правових відносин, без яких не здійснюються ані публічна влада в державі, ані не реалізуються суб'єктивні публічні права приватних осіб» [53, с. 125];

2) *СПА створюються у відповідності до норм чинного законодавства в якості відповідних суб'єктів (ОВВ, органи місцевого самоврядування), або в якості суб'єктів, які за певних обставин, передбачених законодавством (за наявності відповідних умов і підстав), можуть стати такими суб'єктами*, тобто, набудуть відповідного правового статусу та автоматично увійдуть до системи цих суб'єктів (головним чином, інституції, на яких належним чином покладаються публічно-владні повноваження). У цьому контексті усі СПА можуть бути поділені на типових та атипових суб'єктів.

Зазначена ознака має додаткову неуніверсальну рису, яка вказує на те, що окремі суб'єкти публічного адміністрування (ОВВ, ОМС) мають юридичну можливість делегувати покладені на них повноваження на підприємства, установи та організації, а ті (за наявності необхідного обсягу правосуб'єктності) приймають ці повноваження, діючи в їх межах в якості атипових СПА. При цьому у вузькому контексті не всі суб'єкти, котрі здійснюють публічне адміністрування, не будучи віднесеними до типових суб'єктів, повинні автоматично вважатись атиповими суб'єктами, які мають статус суб'єкта публічного адміністрування. Це пояснюється тим, що набуття

правової можливості здійснювати публічне адміністрування (у межах дискреційних повноважень) не означає набуття правового статусу суб'єкта публічного адміністрування й повноцінного правового статусу суб'єкта публічного адміністрування. Це безпосередньо стосується громадських об'єднань і представників самоврядних професій (окреслена теза більш повно нами буде пояснена у цьому та наступному підрозділі дисертації);

3) *СПА є частиною відповідної системи*, тобто, зазначені суб'єкти у своїй сукупності складають цілісну організовану систему СПА. Цілісність цієї системи не вважається порушеною можливостями її розширення (на нетривалий час чи на відносно постійній основі) за рахунок атипових СПА. При цьому до відповідної системи не можуть бути віднесені суб'єкти, котрі виконують окремі функції СПА (громадські об'єднання та представники самоврядних професій);

4) *СПА за наявності необхідного обсягу правосуб'єктності у межах свого предмету відання та повноважень реалізують функції, властиві для суб'єктів публічного адміністрування*: управлінську функцію; втручальну функцію; функцію сприяння; забезпечувальну функцію. Таким чином, СПА вчиняють дії, що: а) спрямовані на врегулювання комплексу питань, які знаходяться в їх компетенції, і є (дії) загальним об'єктом публічного адміністрування; б) стосуються реалізації конкретної адміністративної діяльності, що є родовим і безпосереднім об'єктом публічного адміністрування [57];

5) *СПА повинні здійснювати повноваження, виконувати покладені на них функції за конституційним правилом, встановленим у ч. 2 ст. 19 Основного Закону України*, а саме: діючи лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України [39];

6) *СПА у своїй діяльності спрямовані на забезпечення, відстоювання інтересів суспільства та держави.*

Зважаючи на викладене зробимо наступні *проміжні висновки*, що мають важливе значення для здійснення подальшого дослідження: 1) поняття «публічне адміністрування», як відображення європейської адміністративно-правової концепції «*public administration*» повинно розумітись в якості виконання публічних функцій в інтересах держави та суспільства: а) суб'єктами публічного адміністрування, систему яких доцільно розуміти у широкому контексті (ОВВ, ОМС, атипові суб'єкти, що мають повноцінний статус СПА); б) суб'єктами, котрі виконують окремі функції СПА, не маючи статусу СПА; 2) СПА у широкому контексті є системою суб'єктів адміністративного права, котрі, здійснюючи публічне адміністрування, розуміються в якості суб'єктів публічного адміністрування, й у межах своєї компетенції мають виконувати публічно-владні функції в інтересах держави і суспільства, а саме: а) ОВВ; б) органи місцевого самоврядування (далі – ОМС); в) атипові СПА, котрим на підставі чинного законодавства ОВВ (чи ОМС) було делеговано частину власних повноважень; г) інші суб'єкти, що легально здійснюють функції, властиві суб'єктам публічного адміністрування; 3) в умовах широкого розуміння поняття «публічна адміністрація» (та юридичної можливості здійснення публічного адміністрування громадськими організаціями, нотаріусами, адвокатами тощо) неможливо скласти конкретизований перелік СПА через широту суб'єктів, що складають систему відповідних суб'єктів, проте, віднесення того чи іншого суб'єкта адміністративного права до відповідної системи можливо у тому разі, коли цей суб'єкт буде відповідати усім ознакам СПА.

Приймаючи до уваги викладене та зважаючи на окреслені проміжні висновки, доходимо думки, що наявна в Україні система СПА є складною структурою. При цьому, зважаючи на те, що метою цієї дисертаційної праці є з'ясування правового статусу відповідних суб'єктів, вбачаємо доцільність в конкретизації відповідної структури та в критичному аналізі її структурних елементів.

Відтак, систему СПА складають наступні її структурні елементи:

1. Типові СПА, а саме:

1) *СПА у системі ОВВ*. Спершу слід зазначити, що в тій чи іншій мірі сутність цієї системи вже була детально розкрита вітчизняними науковцями [див., напр.: 58; 59; 60; 61; 62; 63; 64]. Крім того, вченими було запропоновано різні визначення зазначеної системи та сформульовано різні підходи до розуміння її структури [див., напр.: 65, с. 19; 66, с. 9; 67, с. 21]. Також необхідно зауважити, що в Основному Законі України не міститься чіткої системи ОВВ, що, як слушно припускає О. В. Дніпров, «пов'язано з необхідністю забезпечити гнучкість під час створення, реорганізації чи ліквідації ОВВ, адже інакше будь-яка така зміна вимагатиме внесення змін до Конституції, що далеко не завжди є простим» [68, с. 216]. Між тим, зважаючи на положення ч. 1 ст. 1 Закону України «Про Кабінет Міністрів України» [69], абз. 1 ч. 1 ст. 1 Закону України «Про центральні органи виконавчої влади» [42], можемо дійти висновку, що систему ОВВ, як підсистему системи СПА, складають:

1.1) *Кабінет Міністрів України (Уряд України)*, який у відповідності до ст. 113 Конституції України [39], ст. 1, ч. 3 ст. 3 Закону України «Про КМУ» [69] та п. 1 пар. 1, пунктах 1 і 2 пар. 6 Регламенту КМУ [70] є колегіальним органом, що є вищим органом у системі ОВВ, котрий здійснює виконавчу владу безпосередньо та через міністерства, інші ЦОВВ, Раду міністрів АРК та місцеві державні адміністрації, спрямовує, координує та контролює діяльність цих органів [70], забезпечує безперервність своєї діяльності, будучи відповідальним перед Президентом України і ВРУ, підконтрольним і підзвітним ВРУ у межах, передбачених Конституцією України. При цьому, згідно ст. 114 Конституції України [39] та ст. 6 Закону України «Про КМУ» [69], КМУ, як колегіальний орган, складається з: Прем'єр-міністра України, Перший віце-прем'єр-міністр, віце-прем'єр-міністри, міністри;

1.2) *система центральних ОВВ*. Критично аналізуючи різні підходи вчених до розуміння системи цих органів [див., напр.: 71; 72; 73; 74; 75; 76],

доходимо думки, що відповідними державними органами є такі органи, котрі безпосередньо підпорядковані Уряду України. У більш конкретному контексті ЦОВВ є органами спеціальної компетенції та урядовими органами державного регулювання з підпорядкованими їм територіальними підрозділами, для яких забезпечення реалізації політики держави у певній сфері на загальнодержавному та місцевому рівнях є єдиним, головним призначенням [77, с. 98]. Звернемо увагу на те, що у відповідності до ч. 1 ст. 1 Закону України «Про ЦОВВ», система ЦОВВ є складовою системи ОВВ, вищим органом якої є Уряд України, а до цієї складової системи відносяться міністерства України та інші ЦОВВ. Зважаючи на це, а також на дослідження українських правників, в яких вже з'ясувались ті чи інші особливості правового статусу ЦОВВ [див., напр.: 78; 79; 80], можемо дійти думки, що *СПА України в межах системи ЦОВВ нашої держави є:*

а) *міністерства України.* Система міністерств України та особливості їх діяльності вже широко досліджувались українськими вченими [див., напр.: 81; 82; 83; 84]. Під поняттям «міністерство» українські юристи-адміністративісти розуміють підпорядковану Кабміну структуру, яка «виконує функції виконавчої гілки влади та створена у передбаченому законом порядку для забезпечення специфічної внутрішньої або зовнішньої політики держави у суспільстві» [85, с. 104]. З цією інтерпретацією міністерства України слід погодитись, приймаючи до уваги те, що міністерство згідно абз. 1 ч. 1 ст. 4, ст. 6 Закону України «Про ЦОВВ» [42] охоплено системою ОВВ, вищим органом якої є КМУ, та є юридичною особою публічного права – центральними органами виконавчої влади, який очолюється міністром України (він є членом КМУ) та забезпечує формування та реалізує державну політику на всій території держави в одній чи декількох визначених КМУ сферах, проведення якої покладено на Уряд України Конституцією та законами України [42];

б) *інші ЦОВВ.* Підсистема інших ЦОВВ вже була предметом дослідження українських вчених [див., напр.: 86; 87; 88; 89], котрі

окреслювали особливості й проблематику функціонування та правового статусу цих державних органів, приймаючи до уваги положення чинного законодавства. У відповідності до ч. 2 ст. 1, абз. 1 ч. 1 ст. 4 Закону України «Про ЦОВВ» [42] інші ЦОВВ є юридичними особами публічного права, котрі виконують окремі функції з реалізації державної політики, а їх повноваження поширюються на всю територію держави [42].

Українська вчена М. С. Міхровська звертає увагу на те, що кожен ЦОВВ може здійснювати одне або кілька завдань, що можуть здійснюватися ЦОВВ. З цього приводу вона зауважує, що саме з огляду на тип виконуваних функцій, ЦОВВ утворюється у наступних видах: *служба* (коли більшість функцій ЦОВВ складають функції з надання адміністративних послуг фізичним і юридичним особам); *агентство* (якщо більшість функцій ЦОВВ складають функції з управління об'єктами державної власності, що належать до сфери його управління); *інспекція* (у разі якщо більшість функцій ЦОВВ складають контрольні-наглядові функції за дотриманням державними органами, ОМС, їх посадовими особами, юридичними та фізичними особами актів законодавства) [30, с. 99]. Поряд із тим, вчена зауважує, що «виконання лише трьох функцій з переліку забезпечується шляхом створення окремих видів органів», з урахуванням того, що виконання функції з управління об'єктами державної власності, що належать до сфери його управління, а також функції за дотриманням державними органами, ОМС, їх посадовими особами, юридичними та фізичними особами актів законодавства є характерними для всіх ЦОВВ однаковою мірою [30, с. 99–100].

Приймаючи до уваги викладене та положення чинного законодавства, доходимо висновку, що до інших ЦОВВ слід відносити: *державні і національні служби* (зокрема, Державіаслужба, Держекспортконтроль, Держетнополітики, Держмитслужба, ДПС, ДСНС, НСЗУ, Укрдержархів і т. д.); *державні і національні агентства* (наприклад, АРМА, ДАЗВ, Держводагентство, Держенергоефективності, Держкіно, Держлісагентство, Держрезерв, Держрибагентство, ДКА, НАДС, НАЗК, Укравтодор,

Укрінфрапроект); *державні інспекції* (головним чином це Держархбудінспекція, Держатомрегулювання, Держекоінспекція, Держенергонагляд); *державні бюро*, а саме ДБР; *інші державні органи*, які спеціальною нормою закону наділяють їх статусом ЦОВВ (зокрема, Держкомтелерадіо, Національна комісія зі стандартів державної мови, НП України, ПФУ, УІНП, ФДМУ);

2) *СПА у системі місцевих ОВВ*. Зважаючи на наукові напрацювання українських правників, присвячені цьому питанні [див., напр.: 90; 91; 92; 93], а також на ст. 7 Закону України «Про місцеві державні адміністрації» [44] зауважимо, що СПА, як місцеві державні адміністрації (далі – МДА), здійснюють виконавчу владу в областях і районах, містах, а також в містах Києві та Севастополі («в межах своїх повноважень здійснює виконавчу владу на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці, а також реалізує повноваження, делеговані їй відповідною радою» [44]), будучи місцевими органами виконавчої влади (далі – МОВВ) і входить до системи ОВВ.

Також, слід звернути увагу на те, що у відповідності до законів України «Про правовий режим воєнного стану» [94] та «Про військово-цивільні адміністрації» [95] в нашій державі (а саме «в районі проведення антитерористичної операції») можуть утворюватися військово-цивільні адміністрації (далі – ВЦА) для виконання повноважень МОВВ, ОМС у випадках, встановлених зазначеним Законом. Визначення поняття «ВЦА» закріплене у ч. 2 ст. 1 Закону України «ВЦА» [95];

3) *СПА у системі місцевого самоврядування*. Спершу слід зауважити, що юридична сутність системи місцевого самоврядування [див., напр.: 96; 97; 98; 99, с. 7–10; 100] та, зокрема, ОМС [див., напр.: 101; 102; 103; 104; 105] в Україні вже була предметом наукового дослідження українських науковців, яка в тій чи іншій мірі заснована на законодавчих приписах про місцеве самоврядування у нашій державі. З огляду на це зазначимо, що у відповідності до існуючих підходів вчених [див., напр.: 106, с. 71; 107, с. 66;

108, с. 117] та враховуючи статті 140, 141 Конституції України [39], ст. 5 Закону України «Про МС в Україні» [109] система МС охоплює наступних СПА:

а) сільська, селищна, міська рада – представницькі ОМС. Вказані суб'єкти згідно ч. 1 ст. 10 Закону України «Про МС в Україні» [109] є ОМС, котрі представляють відповідні територіальні громади (ними є первинні суб'єкти МС, основним носієм його функцій і повноважень) та здійснюють від їх імені та в їх інтересах функції і повноваження МС, визначені Конституцією України, зазначеним та іншими законами [109];

б) сільський, селищний, міський голова. Ці суб'єкти згідно ст. 12 Закону України «Про МС в Україні» [109] є головною посадовою особою територіальної громади відповідно села (добровільного об'єднання в одну територіальну громаду жителів кількох сіл), селища, міста, що: обирається відповідною територіальною громадою на основі загального, рівного, прямого виборчого права шляхом таємного голосування в порядку, визначеному законом, і здійснює свої повноваження на постійній основі; очолює виконавчий комітет відповідної сільської, селищної, міської ради, головує на її засіданнях [109]. Також звернемо увагу на те, що у відповідності до ч. 3 ст. 11 Закону України «Про МС в Україні» [109] сільський голова може одноособово виконувати функції виконавчого органу ради (крім розпорядження земельними та природними ресурсами) у випадках, коли в сільських радах, що представляють територіальні громади, які налічують до 500 жителів, територіальною громадою (чи сільською радою) було прийнято рішення не створювати виконавчий орган ради [109];

в) виконавчі органи сільської, селищної, міської, районної у містах (у разі їх створення на підставі ч. 2 ст. 5 Закону України «Про МС в Україні» [109]) рад. Цими органами є виконавчі комітети, відділи, управління та інші створювані радами виконавчі органи, які є підконтрольними та підзвітними відповідним радам, а з питань здійснення делегованих їм повноважень ОВВ – підконтрольними відповідним ОВВ [109];

г) староста. Відповідний суб'єкт згідно ст. 14-1 Закону України «Про МС в Україні» [109] є виборною (строком на 5 років) посадовою особою МС, котра є членом виконавчого комітету сільської (селищної, міської) ради за посадою й обираються жителями села, селища (сіл, селищ), розташованого на території відповідного старостинського округу, на основі загального, рівного, прямого виборчого права шляхом таємного голосування в порядку, визначеному законом, і здійснює свої повноваження на постійній основі [109];

г) районні та обласні ради, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст. Ці суб'єкти у відповідності до ч. 2 ст. 10 Закону України «Про МС в Україні» [109] є ОМС, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст, у межах повноважень, визначених Конституцією України, цим та іншими законами, а також повноважень, переданих їм сільськими, селищними, міськими радами [109];

д) органи самоорганізації населення. У відповідності до ст. 14 Закону України «Про МС в Україні» [109] сільські, селищні, міські, районні в місті (у разі їх створення) ради можуть дозволяти за ініціативою жителів створювати будинкові, вуличні, квартальні та інші органи самоорганізації населення і наділяти їх частиною власної компетенції, фінансів, майна [109].

Необхідно також зауважити, що у ст. 16 Закону України «Про МС в Україні» [109] закріплюється правило, у відповідності до якого під ОМС слід розуміти «юридичні особи й наділяються цим та іншими законами власними повноваженнями, в межах яких діють самостійно і несуть відповідальність за свою діяльність відповідно до закону» [109].

2. Атипові СПА, тобто, СПА, які за своєю юридичною природою не є носіями владних повноважень, набувають статусу суб'єкта публічного адміністрування відповідно до закону чи адміністративного договору в межах отриманих повноважень. Приймаючи до уваги підходи вчених, які вже у тій чи іншій мірі досліджували відповідних суб'єктів у системі публічного

адміністрування [див., напр.: 110, с. 89; 111, с. 204; 112, с. 24; 113; 114], слід погодитись із українською юристом-адміністративістом М. С. Міхровською, котра констатує, що наразі, коли постає питання про зміщення центру інтересів з «управлінського» до «громадянського» фактору, першочергове завдання адміністративного права та науки державного управління полягає у «мистецтві поєднання двох полярних складових», а саме: «з одного боку, сучасне поняття управлінських відносин має враховувати демократичні тенденції і прагнення нашої держави до виконання своїх зобов'язань стосовно належного забезпечення всіх прав і свобод, проголошених Конституцією, з іншого боку, важливим є зберегти ту власне управлінську сутність, яка забезпечує належне виконання законодавства та організацію всіх державних процесів на найвищому рівні» [30, с. 59]. Цьому в межах наукового осмислення зазначеного питання, як ми вже зауважували, сприяє переклад «*public administration*» як «публічна адміністрація» (статичний вияв феномену) й «публічне адміністрування» (динамічний вияв феномену).

Відтак, до пропонованої групи атипових СПА, зважаючи на відповідні підходи вчених [53, с. 157–171], доцільно відносити:

1) *національні комісії регулювання природних монополій*. Особливість цих суб'єктів виявляється у тому, що: а) вони не належать до жодного із передбачених Конституцією України органів влади; б) юридичний статус цих нацкомісій визначається розділом III Закону України «Про природні монополії» [115]; в) у випадках, передбачених положеннями про комісії, вони можуть створювати та ліквідувати свої територіальні органи; г) основними завданнями комісій є зокрема регулювання діяльності суб'єктів природних монополій, сприяння створенню умов, які забезпечують за рахунок виникнення та розвитку конкуренції виведення товарного ринку із стану природної монополії, що дозволить ефективніше задовольняти попит, а також сприяння розвитку конкуренції на суміжних ринках тощо [53, с. 159]; г) НКРПМ здійснюють державне регулювання діяльності господарюючих суб'єктів у сфері природних монополій й «відповідно, поза межами так

званих природних монополій НКРПМ жодних повноважень не здійснюють»; д) систему юридичного регулювання діяльності НКРПМ складають спеціальні законодавчі акти, зокрема, «Про природні монополії», «Про державне регулювання у сфері комунальних послуг» [116], «Про фінансові послуги та державне регулювання ринків фінансових послуг» [117] і т. д.; е) відповідно до абз. 3 ч. 1 ст. 11 Закону України «Про природні монополії» НКРПМ діють на підставі положень, що затверджуються Президентом України [53, с. 159–161].

До НКРПМ, як до СПА, слід віднести наступні національні комісії: НКЦПФР, яка згідно ст. 6 Закону України «Про державне регулювання ринку цінних паперів в Україні» [118] є державним колегіальним органом, підпорядкованим Президенту України, підзвітним ВРУ, діючи у відповідності до спеціального положення [119], здійснюючи державне регулювання ринку цінних паперів; Нацкомфінпослуг, котра є державним колегіальним органом, підпорядкованим Президенту України, підзвітним ВРУ, здійснюючи у відповідності до Закону України «Про фінансові послуги та державне регулювання ринків фінансових послуг», а також спеціального положення [120] державне регулювання ринків фінансових послуг у межах, визначених законодавством; НКРЗІ, яка у відповідності до Закону України «Про телекомунікації» [121] та спеціального положення [122] є державним колегіальним органом, котрий здійснює державне регулювання у сфері зв'язку та інформатизації, будучи підпорядкованим Президенту України та підзвітним ВРУ;

2) *установи (заклади) публічного права*. Українські науковці Р. С. Мельник і В. М. Бевзенко справедливо констатують, що «практика вітчизняного адміністративного судочинства переконливо засвідчує, що до адміністративно-правових відносин дедалі частіше залучаються суб'єкти, які за своєю природою не є ані органами державної влади, ані представниками іншої публічної влади (МС). Втім, здійснення цими суб'єктами публічних повноважень доводить необхідність й обґрунтованість визнання їх

суб'єктами публічного адміністрування». Ці юристи-адміністративісти виокремлюють наступні особливі ознаки розглядуваних СПА: а) вони створюються розпорядчо-дозвільним способом ОВВ, ОМС; б) є державною або комунальною власністю; в) вони становлять собою організаційні утворення із статусом юридичної особи чи без нього; г) вони виконують конкретні публічні функції, завдання, які безпосередньо мають суспільно-державне, особисте значення [53, с. 163] (в узагальненому вигляді це соціальні функції та завдання, «оскільки стосуються винятково сфери людей»); г) вони забезпечують соціальні потреби людей (чи стосуються цього); д) вони створюються для необмежено-невизначеного кола осіб; е) вони, як правило, «мають неприбутковий характер діяльності, а тому здебільшого фінансуються за рахунок місцевого або державного бюджетів»; є) вони наділені публічними (невладними) повноваженнями [53, с. 161–163].

Приймаючи до уваги викладене, а також позиції інших вчених стосовно сутності установ (закладів) публічного права [53, с. 163–164; 123, с. 167; 124, с. 129; 125, с. 85], виокремимо наступні їх типи: наукові, науково-дослідні установи; освітні, освітньо-виховні установи; установи соціальної реабілітації; лікувально-профілактичні установи; освітньо-художні заклади; архівні установи; військові частини, з'єднання, військові комісаріати, військові навчальні центри, військові бази; установи виконання покарань і т. д.

У цьому контексті слід виокремити наступних СПА: НАЗЯВО, яке діє у відповідності до статуту, затвердженого постановою КМУ від 15 квітня 2015 року № 244 [126], та є юридичною особою публічного права (засновником є держава), уповноваженої п. 8 ч. ст. 12 Закону України «Про вищу освіту» [127] на реалізацію державної політики у сфері забезпечення якості вищої освіти [126]; Національне агентство кваліфікацій, котре діє згідно статуту, затвердженого урядовою постановою від 5 грудня 2018 року № 1029 [128], й є юридичною особою публічного права, уповноваженою ст. 38 Закону України «Про освіту» [129] на реалізацію державної політики у

сфері кваліфікацій; ДП «Укрметртестстандарт», є державним комерційним підприємством, яке діє на основі статуту, затвердженого наказом Мінекономіки від 11 жовтня 2019 року № 208 [130], з метою забезпечення реалізації економічних інтересів держави, задоволення потреб населення та суб'єктів господарювання будь-якої форми власності в продукції, роботах, послугах у сфері стандартизації, метрології та метрологічної діяльності, оцінки відповідності та захисту прав споживачів згідно з вимогами законодавства та отримання прибутку;

3) *фонди публічного права*. В якості особливих СПА відповідні фонди, на думку науковців, характеризуються наступними особливими рисами: а) вони є неприбутковими, організаційними, державними або самоврядними утвореннями із статусом юридичної особи; б) вони існують поза системою державних органів, не знаходячись в структурі існуючих т. зв. «гілок влади»; в) вони є спеціалізованими фінансовими установами; г) діяльність, статус, структура цих суб'єктів урегульована нормами публічного (адміністративного) законодавства; г) вони накопичують, розподіляють, перерозподіляють та виплачують грошові кошти [53, с. 165–167]. Аналізуючи соціально-правову та суто юридичну сутність фондів публічного права, слід погодитись із М. О. Кропивницьким, котрий зазначає, що у сучасних умовах через фонди цільового спрямування здійснюється важливий вплив на численні соціальні процеси. «Їх об'єктивна необхідність пов'язана з тим, що за умов товарно-грошових відносин держава має ефективно організувати перерозподіл валового внутрішнього продукту, формуючи фонди грошових коштів із метою повної реалізації своєї політики, пом'якшуючи (за потреби) кризові явища в суспільстві чи додатково залучаючи ресурси для виконання державою своїх функцій, а тимчасово вільні кошти можуть бути використані для соціально-економічного розвитку» [131, с. 52].

До розглянутих СПА слід віднести наступні фонди публічного права:

а) ФССУ, який у відповідності до ч. 1 ст. 4 Закону України «Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування» [132], є органом, який здійснює керівництво та управління загальнообов'язковим державним соціальним страхуванням від нещасного випадку, у зв'язку з тимчасовою втратою працездатності та медичним страхуванням, провадить акумуляцію страхових внесків, контроль за використанням коштів, забезпечує фінансування виплат за цими видами загальнообов'язкового державного соціального страхування та здійснює інші функції згідно із затвердженим статутом [132]. Важливість цього фонду обумовлена тим, що «сьогодні соціальне страхування є невід'ємною соціальною складовою кожної розвинутої країни» [133, с. 151], адже «страхування від нещасних випадків на виробництві та професійних захворювань є важливою складовою системи загальнообов'язкового державного соціального страхування» [134, с. 182], зокрема, й в Україні. Стабільне та ефективне функціонування цього страхування – «необхідна умова для забезпечення конституційних гарантій щодо соціального захисту, охорони життя та здоров'я громадян у процесі їх трудової діяльності» [134, с. 182];

б) ФСЗІ, котрий у відповідності до спеціального положення, затвердженого наказом Мінсоцполітики України від 14 квітня 2011 року № 129 є неприбутковою бюджетною установою, діяльність якої спрямовується, координується та контролюється Мінсоцполітики [135]. Важливість діяльності цього суб'єкта публічного адміністрування обумовлена щонайперше тим, що соціальний захист осіб з інвалідністю у відповідності до ст. 4 Закону України «Про основи соціальної захищеності осіб з інвалідністю в Україні» [136] є «складовою діяльності держави щодо забезпечення прав і можливостей осіб з інвалідністю нарівні з іншими громадянами та полягає у наданні пенсії, державної допомоги, компенсаційних та інших виплат, пільг, соціальних послуг, здійсненні реабілітаційних заходів, встановленні опіки (піклування) або забезпеченні стороннього догляду» [136];

в) Фонд загальнообов'язкового державного соціального страхування України на випадок безробіття, який у відповідності до ст. 8 Закону України «Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування на випадок безробіття» [137] «створюється для управління страхуванням на випадок безробіття, акумуляції страхових внесків, контролю за використанням коштів, виплати забезпечення та надання соціальних послуг, здійснення інших функцій згідно із зазначеним Законом і статутом фонду» [138].

Окрему увагу слід приділити *суб'єктам делегованих публічних повноважень*, як суб'єктам, котрі виконують окремі функції СПА, не набуваючи правового статусу цих суб'єктів й не знаходячись у системи СПА. Відповідними суб'єктами є фізичні особи чи колективні утворення, котрі первісно не були суб'єктом публічних повноважень, отримали за рішенням суб'єкта публічних повноважень на основі адміністративного акту й у зв'язку з об'єктивною необхідністю певне публічне повноваження (делегованих у частині власних повноважень), і реалізують у делегованій мірі дискреційні повноваження на власний розсуд без набуття правового статусу суб'єкта публічного адміністрування. Тобто, на відміну від типових і атипових СПА, СДПП не є СПА, адже не були створені (не почали діяти) з тією мірою правосуб'єктності, яка дозволяла би виконувати їм публічні функції (на відміну, приміром, від ПФУ, ФССУ, науково-дослідних установ, установ виконання покарань), однак ця правосуб'єктність передбачає можливість отримати дискреційні повноваження, коли суб'єкт делегування повноважень вбачає в цьому об'єктивну необхідність.

Що ж стосується «об'єктивної необхідності» делегування публічних повноважень, то, зокрема, юристами-адміністративістами Р. С. Мельником і В. М. Бевзенком виокремлюються наступні обставини делегування: 1) в практичній дійсності наявний великий об'єм суспільних відносин й завдань, що їх не завжди в змозі врегулювати й виконати офіційні суб'єкти публічного адміністрування (таким чином, СДПП виконують значну частину суспільно-державних завдань й звільняють суб'єктів публічного

адміністрування від необхідності використовувати їхні повноваження) [53, с. 168]; 2) необхідність заощадження бюджетних коштів, оскільки СДПП ці повноваження здійснюють власним коштом; 3) створенням додаткових можливостей (для учасників суспільних відносин) для отримання послуг правового та іншого змісту [53, с. 168]; 4) наближення до населення послуг, надання яких передбачено національним законодавством [53, с. 168].

При цьому, зважаючи на наявні підходи вчених до розуміння сутності СДПП [див., напр.: 139, с. 338; 40, с. 73; 140, с. 66; 141, с. 262], зазначимо, що до цих суб'єктів відносяться:

1) громадські об'єднання, які у відповідності до ст. 1 Закону України «Про громадські об'єднання» [142] є добровільними об'єднаннями фізичних осіб (громадська організація) та/або юридичних осіб (громадська спілка) приватного права для здійснення та захисту прав і свобод, задоволення суспільних, зокрема економічних, соціальних, культурних, екологічних, та інших інтересів, що ними здійснюється зі статусом юридичної особи (як непідприємницьке товариство, основною метою якого не є одержання прибутку) чи без такого статусу.

Приймаючи участь у громадському об'єднанні в Україні, громадяни задовольняють потреби в розв'язанні тієї або іншої соціальної проблеми. Ці об'єднання, як зазначає М. В. Канавець, створюються на подолання соціальних негараздів, невирішених проблем суспільного життя. З огляду на це, громадські об'єднання є «обов'язковим атрибутом сучасної політики»; «їх соціальне обличчя змінюється, але вони постійно присутні в політиці» [143, с. 13]. Звісно, вказане є особливо актуальним для сьогочасної України, в якій «громадянське суспільство все більше об'єктивується як рівноправний партнер державного та приватного секторів, рівнозначний учасник соціальних комунікацій та взаємодій» [144, с. 1];

2) представники самоврядних професій, а тобто у контексті здійснення ними окремих функцій суб'єкта публічного адміністрування: арбітражні

керуючі (фізична особа, яка отримала відповідне свідоцтво та інформація про яку внесена до ЄРАКУ [145]); адвокати («фізична особа, яка здійснює адвокатську діяльність» на підставах і в порядку, що передбачені Законом України «Про адвокатуру та адвокатську діяльність» [146]); приватні нотаріуси (нотаріуси, котрі займаються приватною нотаріальною діяльністю [147]); митні брокери (підприємство, котре надає послуги з декларування товарів, транспортних засобів комерційного призначення, які переміщуються через митний кордон України [148]), третейські суди та судді (цим судом є «недержавний незалежний орган, що утворюється за угодою або відповідним рішенням заінтересованих фізичних та/або юридичних осіб» у порядку, встановленому Законом України «Про третейські суди», для вирішення спорів, що виникають із цивільних та господарських правовідносин; відповідний суддя є фізичною особою, призначеною чи обраною сторонами у погодженому сторонами порядку або призначеною чи обраною згідно вказаного Закону для вирішення спорів у третейському суді [149]).

Отже, приймаючи до уваги викладене, слід мати на увазі наступне:

1. Публічне адміністрування по сьогоднішній день є складним соціально-правовим феноменом, сутнісний зміст якого ще залишається неоднозначним як для української, так і для зарубіжної юридичної наукової думки. Поряд із тим, в юридичній науці адміністративного права публічне адміністрування пов'язується саме з діяльністю суб'єктів публічного адміністрування, з приводу розуміння системи яких вченими сформульовано декілька основних підходів. У межах «державницького» підходу вказані суб'єкти пов'язуються лише з державними органами, вузький підхід дозволяє розуміти в якості вказаних суб'єктів державні органи та ОМС, а широкий підхід – додає до них також суб'єктів, які ми називаємо «атиповими СПА», тобто, суб'єктами, що виконують певні публічні функції, не будучи суб'єктами владних повноважень у розумінні адміністративного права, як юридичного виразу державного управління чи публічного управління

(відповідне розуміння адміністративного права наразі не відповідає сьогочасній трансформації цієї галузі права, що є процесом спрямованим на її європеїзацію).

2. Концепція публічного адміністрування, яка на сьогодні поширюється в європейському адміністративному законодавстві, ґрунтується на парадигмі широкого підходу до розуміння системи відповідних суб'єктів. Однак, у цьому сенсі слід мати на увазі, що не всі суб'єкти, котрі здійснюють публічне адміністрування, є такими, що володіють особливим правовим статусом СПА. Головним чином СДПП є суб'єктами, котрі виконують окремі повноваження СПА без набуття відповідного правового статусу, діючи виключно у межах дискреційних повноважень. Таким чином, питання правового статусу СПА ускладнено як проблемами відсутності однозначного розуміння поняття «публічне адміністрування» й розуміння системи цих суб'єктів, так і невизначеністю поширення відповідного правового статусу на усіх суб'єктів, що здійснюють публічне адміністрування.

Утім, слід звернути особливу увагу на те, що широта концепції «*public administration*», відображена у широкому підході до розуміння публічної адміністрації та публічного адміністрування, передбачає цивілізаційне зрушення сучасного проєвропейського державотворення України, котре корегується потребою залучення до публічного адміністрування широкого кола суб'єктів адміністративного права, зокрема, суб'єктів, для яких не є типовим виконання владних функцій. Крім того, особливим проявом демократизму вказаної концепції є надання можливості бути долученим до публічного адміністрування суб'єктів, які не є СПА. Можемо констатувати, що зазначене є юридичною можливістю залучення до публічного адміністрування суб'єктів, котрі знаходяться поза системою СПА.

1.2 Поняття правового статусу суб'єктів публічного адміністрування

Відповіддю на численні зрушення у співвідношенні публічної і приватної сфер у сучасному праворозумінні став Указ Президента України «Про стратегію сталого розвитку «Україна – 2020» [150], що визначив напрямок розвитку державних та урядових інституцій у відповідності до європейських стандартів публічного адміністрування (при цьому саме це поняття в зазначеній Стратегії не зустрічається). Встановлений напрямок розвитку, як зазначає українська вчена та суддя М. О. Демидова, «передбачає формування нового уявлення про сутність правового статусу окреслених інституцій та нового погляду на їх місце в системі суб'єктів права» [151, с. 90]. Поряд із тим, передуючи визначенню поняття «правовий статус СПА», слід зауважити, що по сьогодні, попри очевидну важливість поняття «правовий статус» для юриспруденції, а також попри той факт, що поняття «правовий статус» досить широко використовується в різних галузях права [див., напр.: 152; 153; 154; 155; 156], зокрема, й в адміністративному праві [див., напр.: 157; 158; 159; 160; 161; 162; 163], слід констатувати відсутність узгодженого розуміння цього феномену. Між тим, окреслена проблема не завжди є справедливо оціненою у наукових дослідженнях. Приміром, українська вчена О. М. Бериславська, аналізуючи наявну наукову літературу, в якій авторами розглядалось питання сутності правового статусу, доходить думки, що «поняття правового статусу є усталеним з позицій теоретиків права та трактується як система прав, обов'язків та інших правових складових, які визначають місце суб'єкта в системі права» [85, с. 106]. Утім, з вказаним висновком не можна погодитись в достатній мірі. Наша позиція ґрунтується на поглибленому критичному аналізі проблематики універсального розуміння поняття «правовий статус», а також на думках науковців [див., напр.: 164; 165, с. 166–168; 166, с. 41; 167, с. 18–20; 168, с. 35; 169, с. 23–24] з цього приводу, якими вони підтверджують наявність проблеми з усталеним розумінням поняття

правовий статус у навчально-методичних працях [170, с. 23-31]). Наприклад, В. В. Макаруч констатує, що питання визначення правового статусу «продовжує залишатися дискусійними». Це можна пояснити тим, що відповідний термін «застосовується доволі широко, не має однозначного застосування в юридичній літературі, законотворчій та правозастосовчій практиці, тому трактується по-різному» [167, с. 20].

Крім того, наголосимо на небезпечності ігнорування вказаної проблеми: невизнання цієї проблеми в якості проблеми призводить до невирішеності питання універсального розуміння поняття «правовий статус» та таким чином й поняття «правовий статус СПА». В іншому випадку, беручи в якості універсального розуміння поняття «правовий статус» лише певний підхід до розуміння цього феномену, поняття, що нами досліджується, в дійсності, буде лише відображати відповідний підхід до розуміння зазначеного феномена. Вирішити поставлене питання можливо лише наступним чином: 1) з'ясувавши загальну сутність феномену «правовий статус»; 2) критично проаналізувавши у загальному вигляді основні підходи до розуміння «правового статусу»; 3) визначивши найбільш точний підхід до розуміння розглядуваного поняття та окресливши його особливості застосування в науці адміністративного права. Лише на основі виконання цих завдань виявляється можливим окреслити поняття «правовий статус СПА».

З'ясовуючи сутнісний зміст феномену «правовий статус» погодимось із В. К. Колпаковим щодо того, що впровадження у систему публічного адміністрування європейських принципів дає змогу досягти балансу у співвідношенні прав і свобод людини та громадянина з одного боку, і вирішенням завдання побудови і зміцнення сучасної демократичної держави – з іншого [3, с. 8]. При цьому в дискусії про значення слова «статус» необхідно мати на увазі, що це слово, як зауважує Ю. М. Комарова, «визначає кількісні та якісні характеристики якогось явища або предмета», й синонімічними словами для вказаного слова є «становище», «стан»,

«модальність» чи «індигенат» (для іноземної особи). Окрім того, «статус можна розглядати як певну позицію чи ранг у тій чи іншій ієрархії, системі, організації, суспільстві, структурі, тощо. Також його можна розглядати як сукупність певних прав та обов'язків фізичної чи юридичної особи, що характеризують їх правове положення» [171, с. 58–59]. У контексті суб'єкта, його статус – це стан цього суб'єкта в певній системі. При цьому, як зазначає український науковець А. Ю. Коротких, «правовий статус» визначає «місце індивідуума у системі, котра врегульована правом» [166, с. 101]. Тобто, з окресленого випливає очевидна юридична сутнісна значимість феномену «правовий статус», яка вченими окреслюється наступним чином: завдяки використанню в теоретичній та практичній дійсності поняття «статус» з'являється практична змога розуміти: 1) «те, ким (чим) є той чи інший суб'єкт права у тих чи інших суспільних відносинах»; 2) «в яких суспільних відносинах та в якій саме мірі цей суб'єкт може брати участь»; 3) «яким чином (на яких підставах, умовах, у якому порядку) певний суб'єкт права бере участь у певних суспільних відносинах й як (коли це можливо) відповідний суб'єкт виходитиме з цих відносин (чи як саме ці відносини мають припинитись) і т. д.» [3, с. 31]. У свою чергу український правник І. С. Окунев вважає, що ця значимість конструкту «правовий статус суб'єкта права» виявляється в тому, що цей статус: 1) є складовою частиною соціального статусу; 2) визначає правове становище суб'єкта права щодо інших суб'єктів права; 3) має офіційне визнання з боку держави, формальну визначеність; 4) характеризується системністю, стабільністю; 5) обумовлений існуючою системою суспільних відносин [172, с. 15].

Тобто, можемо дійти висновку, що «правовий статус СПА» є фактично базовим поняттям адміністративного права, що європеїзується, приймаючи до уваги роль відповідних суб'єктів у житті людини і громадянина, юридичних осіб приватного та публічного права, суспільства та держави. Фактично цей висновок ґрунтується на тому, що належним чином створений конструкт цього правового статусу та його закріплення в адміністративному

законодавстві унеможливлуватимуть зловживання СПА (як з наявністю відповідного статусу, так і без нього), знижуватимуть рівень корупції в державі, а також сприятимуть гармонійному функціонуванню правової системи України.

Отже, для більш повного наукового осмислення сутності правового статусу суб'єкта публічного адміністрування необхідним є з'ясування визначення поняття «правовий статус». При цьому, передуючи вирішенню поставленого завдання й приймаючи до уваги сутнісне значення правового статусу, зазначимо, що в наукових джерелах наявні дослідження, в яких вченими робились спроби визначити поняття «правовий статус» саме шляхом окреслення мети, завдань і функцій цього статусу, інших особливих ознак цього юридичного конструкту та специфічних ознак суб'єкта, становище якого окреслюється відповідним статусом. Приміром, український вчений В. М. Сурник, аналізуючи адміністративно-правовий статус Державної судової адміністрації України, доходить думки, що цей статус за своєю сутністю є «цілісною, структурованою, універсальною юридичною категорією з чітким визначенням сутності суб'єкта адміністративно-правових відносин, наділеного функціями управлінського, організаційного характеру, професійним та компетенційним змістом, що є підзвітним органу суддівського самоврядування та має нормативне визнання» [173, с. 64].

Слід також констатувати, що сутнісне значення правового статусу є досить широким й значним чином розширюється у випадку конкретизації його у залежності від певного суб'єкта права. Саме тому відповідний спосіб наукового розуміння правового статусу не сприяє становленню узгодженого розуміння цього юридичного конструкту [174]. З огляду на це слід зауважити наступне: хоча по сьогодні відсутнє усталене тлумачення досліджуваної категорії, утім, в наукових розробках спостерігаються певні нетипові та сталі підходи до розуміння структури правового статусу, котрі у взаємозв'язку з якостями соціально-правового значення цього статусу, утворюють певну «платформу», на якій вибудовується поняття «правовий статус».

Структура правового статусу (зокрема, адміністративно-правового статусу, що «становить важливу й органічну частину загального правового статусу») «наповнюється відповідними елементами, установлення сутності яких є необхідною умовою вирішення поставленого наукового завдання» [175, с. 133]. Між тим, попередньо слід зауважити, що питання структури правового статусу на сьогоднішній день залишається особливою проблемою юридичної науки, а щонайперше науки адміністративного права. Справа в тому, що елементний склад правового статусу суб'єктів, зокрема, адміністративно-правових відносин «залежить, насамперед, від того, чи це фізична, чи юридична особа» [176, с. 36]. Разом із тим, як зазначає В. А. Юсупов, «на відміну від правового статусу громадянина, який простіше дослідити, зважаючи на те, що він містить у собі правоздатність, дієздатність, деліктоздатність, конкретні елементи, які характеризують правовий стан суб'єкта», «структура правового статусу органу державної влади є досить складною і містить у собі: державно-правову та політичну властивість органу державної влади; місце в державній системі різноманітних органів державної влади; зв'язок та взаємовідносини органів державної влади між собою та з іншими компетентними органами; найголовніші засади діяльності та організації органів державної влади; компетенцію та повноваження; види нормативно-правових актів органів державної влади» [177, с. 137]. Разом із тим, на нашу думку, структура правового статусу державного органу та СПА загалом є аналогічною у широкому вимірі правовому статусу як такому (адже галузевий правовий статус конкретного суб'єкта має відповідати у своїй конструкції галузевому правовому статусу та правовому статусу загалом, оскільки, є окремим випадком загального) й конкретизується на нормативному рівні у залежності від особливостей діяльності, яку має здійснювати (здійснює) певний суб'єкт. Вказане є додатковим аргументом для з'ясування існуючих підходів до розуміння структури правового статусу, котрі, як ми вже зазначали, можна умовно поділити на нетипові та типові.

Нетипові підходи до розуміння структури правового статусу виявляються у науковому розумінні статусу в якості юридичного конструкта, наповненого як елементами, що відповідають одному з усталених підходів до розуміння правового статусу, так і структурними елементами, віднесення яких до відповідної структури є ще дискусійним, очевидно неуніверсальним, недостатньо аргументованим. Окремим виявом нетипових підходів до розуміння структури правового статусу є також розуміння структури статусу, як юридичної конструкції наповненої елементами, що є несправедливо «подрібненими» та/або наповненими загальними елементами, що співіснують з елементами, що є їх частиною, проте, розглядаються в якості автономних частин статусу (досить часто вказане спостерігається саме в науці адміністративного права). Приміром, український дослідник Р. В. Олійник вважає, що елементами правового статусу юридичної особи в адміністративному праві (наприклад, прокуратури) необхідно відносити: мету її утворення та діяльності, завдання, функції, форми та методи, принципи та гарантії її діяльності, компетенцію, права, обов'язки, відповідальність, особливості організаційно-структурної будови системи органів прокуратури та взаємовідносин [176, с. 36]. У свою чергу вчені О. І. Беспалова та Д. О. Горбач, розглядаючи адміністративно-правовий статус Національної гвардії України, доходять думки, що під цим статусом слід розуміти правове положення Нацгвардії України «в системі державного управління у адміністративно-політичній сфері, що визначається шляхом закріплення у чинному адміністративному законодавстві мети її створення, завдань, функцій, предметів відання, повноважень, гарантій діяльності та відповідальності, що дозволяє їй бути учасником адміністративно-правових відносин» [178, с. 34]. Ю. М. Фролов, розглядаючи структуру правового статусу вищого навчального закладу як колективного суб'єкта адміністративного права, вважає, що обов'язковими елементами статусу цього суб'єкта є: цілі, завдання й функції вищих навчальних закладів; компетенція вищих навчальних закладів; порядок створення, реорганізації та

ліквідації вищих навчальних закладів; юридична відповідальність вищих навчальних закладів [179, с. 144]. У свою чергу український науковець Д. В. Лазаренко до елементів адміністративно-правового статусу відносить: адміністративну відповідальність, дисциплінарну відповідальність посадових осіб публічного адміністрування; завдання адміністративно-правового регулювання; обсяг і характер правосуб'єктності публічного адміністрування; правосуб'єктність публічного адміністрування; публічні суб'єктивні права; функції адміністративно-правового регулювання; цілі адміністративно-правового регулювання; юридичні обов'язки публічного адміністрування; юридичну відповідальність [180, с. 79].

Стосовно ж типових підходів до розуміння правового статусу, то основними з цих підходів є наступні:

1) *підхід до розуміння структури правового статусу, як до конструкції, що відображає лише права та обов'язки суб'єкта.* У цьому випадку автори [див., напр.: 160, с. 22; 181, с. 177; 51, с. 64; 182, с. 95–96; 183, с. 167] не вказують на можливість віднесення до структури правового статусу правоздатності, дієздатності, деліктоздатності суб'єкта (правосуб'єктності), а також не враховують стани несення юридичної відповідності. Зокрема, В. А. Панчук вважає, що «правовий статус» – це «особлива властивість особи, яка визначає її правове становище в суспільстві та розкриває її основні права й обов'язки» [184, с. 29];

2) *двоскладний підхід до розуміння структури правового статусу, як до конструкції, що поєднує права та обов'язки та юридичну відповідальність.* У межах цього підходу вчені розуміють правовий статус суб'єкта в якості конструкції, яка складається з прав і обов'язків суб'єкта, а також з юридичної відповідальності суб'єкта, а тобто, не враховує правосуб'єктність в якості автономного складового елементу правового статусу. Зокрема, українська вчена С. В. Ніколайчук вважає, що адміністративно-правовий статус НШСУ – це складна правова категорія, що «визначається її місцем та роллю у сфері суддівської освіти, а саме –

підготовці висококваліфікованих кадрів для судової системи України, характеризується її компетенцією, а також юридичною відповідальністю, як самої її – державної установи, так і її працівників – державних службовців» [185, с. 36].

3) *трискладовий підхід до розуміння структури правового статусу.* Вчені, що використовуються цей підхід до розуміння поняття «правовий статус», вважають, що відповідний юридичний конструкт складається з правосуб'єктності, прав і обов'язків, а також з юридичної відповідності суб'єктів [див., напр.: 186, с. 124; 187, с. 525–526].

Окрім того, слід констатувати й те, що в науковій літературі містяться також визначення правового статусу (й правового статусу конкретних суб'єктів), в яких сутнісний зміст та/або структура цього статусу є нечіткими. Зокрема, українська вчена О. М. Бериславська вважає, що адміністративно-правовий статус – це «частина правового статусу, яка визначається нормами адміністративного права та розкриває права, обов'язки, відповідальність та місце суб'єкта адміністративного права в суспільних відносинах». Поряд із тим, визначаючи адміністративно-правовий статус Міністерства інформаційної політики України, вчена доходить думки, що цим статусом є «правовизначальна категорія, яка полягає у сукупності завдань, прав, обов'язків, та інших правових елементів, що розкривають аспекти діяльності та засади функціонування Міністерства, як юридичної особи публічного права та реалізуються з метою задоволення публічного інтересу держави, забезпечення інформаційної безпеки в суспільстві та захисту інформаційних прав, свобод та законних інтересів осіб» [85, с. 106, 120–121].

Критично аналізуючи наявні підходи та способи окреслення структурного змісту правового статусу, доходимо думки, що найбільш повно структура зазначеної категорії розкривається саме у межах трискладового підходу до розуміння структури правового статусу. Таким чином, правовий статус виявляється у: 1) здатності мати права та обов'язки, реалізувати ці права та виконувати обов'язки, а також нести юридичну відповідальність за

порушення законодавства, статутів, договорів; 2) наявності прав і обов'язків; 3) наявності юридичної відповідальності та юридичних особливостей її перебігу.

Поряд із тим, цей загальний підхід до розуміння правового статусу, будучи універсальним, має бути адаптованим в контексті дослідження питання правового статусу СПА, адже цей підхід є в достатній мірі зрозумілим у контексті дослідження правового статусу індивідуального суб'єкта й є цілком неоднозначним у вимірі правового статусу колективного суб'єкта. Це є, як нами вже зазначалось, є традиційною проблемою для юридичної науки.

Аналізуючи наявну наукову літературу, в якій вченими робились спроби осмислити правовий статус СПА у межах окресленого підходу, особливу увагу заслуговує позиція А. В. Галуцько. З'ясовуючи сутнісний зміст адміністративно-правового статусу публічного адміністрування, яка здійснює регулювання діяльності соціальних Інтернет-мереж, А. В. Галуцько доходить думки, що відповідний статус суб'єктів цієї публічного адміністрування полягає у «сукупності чинників державного регулювання утворення (легалізації) і публічних правил функціонування державних і громадських установ та організацій», а також «публічному визначенні їх обов'язків і прав з метою забезпечення прав громадян у соціальних Інтернет-мережах, прав і законних інтересів власників таких мереж, публічного інтересу держави та суспільства в цілому в сукупності з адміністративною відповідальністю у цій сфері» [188, с. 18, 19].

Отже, можемо дійти висновку, що правовий статус суб'єкта публічного адміністрування у широкому сенсі є відображенням закріпленого в чинному законодавстві правового становища цього суб'єкта, що обумовлений його правосуб'єктністю, мірою компетенції (предмета відання та повноважень), завданнями і функціями та відповідальністю.

Між тим, для формулювання більш конкретного наукового розуміння правового статусу СПА необхідним також є виокремлення особливих ознак

цього правового статусу. Разом із тим, приймаючи до уваги структуру СПА, а також сутність правового статусу, доходимо думки, що особливими рисами досліджуваної юридичної конструкції є наступні групи ознак відповідного правового статусу:

1. *Базові ознаки правового статусу СПА.* Цими ознаками є основні риси правового статусу, які характерні для правового статусу СПА, адже цей статус є особливим виявом правового статусу, якому властиві всі риси родового для нього явища. У цьому контексті ми виходимо з наступної логіки: у тому разі, якщо похідне від родового явища явище, як його вияв, не володіє основними рисами родового явища, воно вже є не автономним феноменом, а окремим самостійним явищем. Утім, звісно, це не означає, що у вимірі окремого вияву загального, похідне явище повинно бути ідентичним родовому явищу у якостях власних ознак. Таким чином, можемо дійти висновку, що до групи розглядуваних базових ознак слід віднести наступні особливі риси:

1) *елементи правового статусу СПА закріплені в нормах чинного законодавства.* Особливістю сучасного стану розвитку правових відносин є зміцнення засад гуманізму у всіх сферах людської діяльності, що обумовлює необхідність свого відображення на рівні законодавчих і підзаконних нормативно-правових актів [189, с. 6]. При цьому не викликає сумнівів той факт, що «нормальне функціонування людини» можливе лише у тому випадку, коли дії учасників суспільних відносин, а особливо – державних органів, ОМС, інших суб'єктів права, що спроможні впливати на буття людини, будуть чітко окреслені нормами чинного законодавства, а також статутними документами [190]. З огляду на це, у сучасних правових державах СПА: а) можуть набувати права та обов'язки лише на підставі, у порядку, в спосіб, що передбачені законодавством; б) повинні реалізовувати свої права та обов'язки, а також нести юридичну відповідальність на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені законодавством [39]. В окресленому сенсі виникає наступне цілком закономірне питання: про яку

саме галузь права слід вести мову, досліджуючи норми законодавства, котрі закріплюють елементи правового статусу досліджуваних суб'єктів? Розв'язання цього питання, як вже нами зазначалось, є важливим з огляду на той факт, що сьогодні в нашій державі відбувається впровадження нової концепції «*public administration*», яка передбачає не лише структурну й сутнісну модернізацію теорії публічного адміністрування, але й комплексне вдосконалення законодавства, що врегульовує правовий статус СПА. Поряд із тим, роздумуючи над розв'язанням цього питання враховуємо те, що СПА є основою сучасного адміністративного права й без них, власне, ми не можемо вести мову про сучасне адміністративне право як таке.

С. Ю. Кіцул зазначає, що в адміністративно-правовому вимірі нормативна база є «тим всеосяжним комплексом, який становить систематизовану сукупність адміністративних норм, що є обов'язковими до виконання чи дотримання» [24, с. 63]. Ця нормативна база є фундаментальним началом державної політики, а також достатнім інструментом впливу на суспільство [191, с. 16]. При цьому, нормативна база адміністративного права є основою виникнення, перебігу та припинення управлінських відносин у державі. Зокрема, український дослідник А. Є. Крищенко вказує на логічність того, що «саме норми адміністративного права опосередковують більшість управлінських відносин, визначаючи таким чином і відповідний адміністративно-правовий статус їх учасників» [192, с. 67].

Разом із тим, досліджуючи особливості нормативного врегулювання (бази) правового статусу СПА, необхідно мати на увазі: а) широту цих суб'єктів та їх конкретні правові статуси (вказане засноване на широкому підході до розуміння відповідної структури: від Уряду України до громадських об'єднань); б) широту сфер вияву публічного адміністрування (соціальна сфера, економічна сфера, кримінально-правова сфера тощо). Як випливає з цього, елементи правового статусу СПА закріплюються не лише в адміністративному законодавстві.

Окреслений висновок знаходить своє підтвердження в спостереженнях інших вчених. Наприклад, С. Р. Павелків, аналізуючи адміністративно-правовий статус органів публічного адміністрування у сфері житлово-комунального господарства України [48], доходить думки, що правові акти, які визначають цей статус, з огляду на предмет регулювання доцільно поділити на групи, що визначають: а) «адміністративну діяльність органів публічного адміністрування у сфері житлово-комунального господарства України за певними напрямками (житлове господарство; теплоенергетика; водопровідно-каналізаційне господарство; благоустрій територій та комунальне обслуговування)» [48, с. 69]; б) конкретні права та обов'язки даних органів; в) «підстави, порядок та межі застосування заходів адміністративного примусу»; г) «заходи щодо забезпечення ефективної роботи структурних підрозділів органів публічного адміністрування у сфері житлово-комунального господарства України» [48, с. 69]. Поряд із тим, слід мати на увазі, що питання правосуб'єктності (компетенції) окремих СПА містяться також в Конституції України [39], а питання предмету відання й повноважень – окреслюються в законодавчих актах різних галузей права. У цьому аспекті слід враховувати, серед іншого наступне: норми, котрі надають ті чи інші права громадянам, які мають бути забезпечені суб'єктом публічного адміністрування; норми, які покладають на громадян певні обов'язки, що надають суб'єктам публічного адміністрування право (обов'язок) впливати на громадян.

Окрім того, слід констатувати, що нормативна база, яка визначає особливості діяльності СПА та таким чином впливає на характеристику їх правового статусу, міститься в загальних та спеціальних нормативно-правових актах, що врегульовують правовий статус вказаних суб'єктів. Для прикладу розглянемо ЦОВВ. У ст. 3 Закону України «Про ЦОВВ» [42] окреслюються правові засади діяльності міністерств, інших ЦОВВ. Зокрема, встановлюється, що міністерства, інші ЦОВВ у своїй діяльності керуються Конституцією України, цим та іншими законами України, указами

Президента України та постановами Верховної Ради України, прийнятими відповідно до Конституції та законів України, актами КМУ, іншими актами законодавства України [42]. Крім того, організація, повноваження і порядок діяльності міністерств, інших ЦОВВ визначаються Конституцією України, цим та іншими законами України, а положення про міністерства, інші ЦОВВ повинні затверджуватись Урядом України. Інший приклад – місцеве самоврядування. У ст. 24 Закону України «Про МС в Україні» [109] зазначаються три наступні правила: «правовий статус МС в Україні визначається Конституцією України, цим та іншими законами, які не повинні суперечити положенням зазначеного Закону» [109]; «правовий статус МС в містах Києві та Севастополі, а також в АРК визначається Конституцією України та цим Законом з особливостями, передбаченими законами про міста Київ і Севастополь» [109]; ОМС та їх посадові особи діють лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, передбачені Конституцією [39] і законами України, та «керуються у своїй діяльності Конституцією і законами України, актами Президента України, КМУ, а в АРК – також нормативно-правовими актами ВРАК і РМ АРК, прийнятими у межах їхньої компетенції» [109].

Тобто, нормативна база правового статусу СПА не обмежується лише адміністративним законодавством, а, відтак: а) недоцільно у межах системного дослідження правового статусу цих суб'єктів обмежуватись лише адміністративним законодавством; б) у цьому контексті адміністративно-правовий статус досліджуваних суб'єктів є лише окремим виявом їх статусу.

Досліджуючи джерела елементів правового статусу СПА, можемо дійти висновку, що вони можуть бути осмислені у межах наступної структури:

а) законодавчі акти, які закріплюють елементи правового статусу СПА. Звісно, базовим законодавчим актом у цьому контексті є Конституція України, в якій містяться конституційні нормативні основи правового статусу, зокрема, Уряду України (статті 113–117 і 120) та інших ОВВ

(статті 118–120), ОМС (статті 140–146). Відповідні норми Основного Закону України знайшли своє продовження у законодавчих актах загального характеру, серед іншого у наступних актах: Закон України «Про ЦОВВ» від 17 березня 2011 року № 3166-VI [42], який визначає організацію, повноваження та порядок діяльності ЦОВВ України [42]; Закон України «Про МС в Україні» [109] від 21 травня 1997 року № 280/97-ВР, який відповідно до Конституції України [39] визначає «систему та гарантії МС в Україні, засади організації та діяльності, правового статусу і відповідальності органів та посадових осіб МС» [109]. Конституційні норми, які закріплюють елементи правового статусу СПА, так чи інакше знаходять продовження у законодавчих актах спеціального характеру (закони «Про Державне бюро розслідувань» [193], «Про Національне агентство України з питань виявлення, розшуку та управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів» [194], «Про Фонд державного майна України» [195], «Про ліцензування видів господарської діяльності» [196], «Про протимінну діяльність в Україні» [197]).

Окрім того, слід звернути увагу на те, що правовий статус СПА також визначається окремими нормами законодавчих актів неадміністративного права. Зокрема, у цьому контексті слід назвати Цивільний кодекс України [198], у статтях 81, 82, 87, 167–169, 329 якого визначаються окремі аспекти правового статусу юридичних осіб публічного права, які є атиповими СПА. Також в окресленому сенсі важливими є спеціальні акти, безпосередньо не охоплені адміністративним правом, котрі містять окремі норми адміністративного права. Зокрема, Закон України «Про вищу освіту» уповноважує НАЗЯВО на реалізацію державної політики у сфері забезпечення якості вищої освіти, а Закон України «Про природні монополії» визначає статус національних комісій регулювання природних монополій;

б) підзаконні акти, котрі закріплюють елементи правового статусу СПА. У межах цієї підгрупи джерел правового статусу СПА слід мати на увазі, що КМУ є органом, який очолює систему ОВВ, а тому, цілком

закономірно, що основний масив досліджуваних підзаконних нормативно-правових актів складають саме постанови Кабміну, зокрема: «Питання Міністерства цифрової трансформації» [199], «Питання діяльності Міністерства інформаційної політики України» [200], «Про затвердження Положення про Міністерство охорони здоров'я України» [201], «Про затвердження Положення про Міністерство енергетики та вугільної промисловості України» [202], «Деякі питання діяльності Міністерства культури, молоді та спорту» [203], «Про утворення Державної податкової служби України та Державної митної служби України» [204], «Деякі питання Національної комісії зі стандартів державної мови» [205]. Крім того, досить важливе місце в досліджуваному питанні також займають й урядові розпорядження, серед іншого: «Про затвердження плану заходів на 2019 рік щодо реалізації Національної стратегії сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на 2016–2020 роки» [206], «Про затвердження Національного плану дій з виконання рекомендацій, викладених у заключних зауваженнях Комітету ООН з ліквідації дискримінації щодо жінок до восьмої періодичної доповіді України про виконання Конвенції про ліквідацію всіх форм дискримінації щодо жінок на період до 2021 року» [207], «Про затвердження плану заходів з реалізації нового етапу реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні на 2019–2021 роки» [208].

Крім того, розглядувана підгрупа джерел правового статусу СПА не обмежується лише певними результатами нормотворчої діяльності Уряду України, але й відповідною діяльністю міністерств, ЦОВВ. Зокрема, до цих нормативних актів слід віднести: наказ Мінрегіону України «Про делегування повноважень Мінрегіону щодо проведення професійної атестації архітекторів саморегульованій організації у сфері архітектурної діяльності – Національній спілці архітекторів України» [209], розпорядження Держфінпослуг «Про затвердження Положення про делегування

саморегулівній організації адміністраторів недержавних пенсійних фондів окремих повноважень» [210].

Окреме місце серед джерел правового статусу СПА займають акти у системі ОМС. В цьому контексті слід звернути увагу, по-перше, на статuti територіальних громад, важливість яких у межах питання, яке ми розглядаємо, впливає з ч. 4 ст. 10 Закону України «Про МС в Україні» [109], в якій зазначається, що порядок формування та організація діяльності рад (представницьких ОМС) визначаються Конституцією України, зазначеним законодавчим актом, іншими законами, а також статутами територіальних громад [109]. Ці статuti у відповідності до ст. 19 зазначеного законодавчого акту приймається представницьким ОМС «на основі Конституції України [39] та в межах цього Закону з метою врахування історичних, національно-культурних, соціально-економічних та інших особливостей здійснення місцевого самоврядування» [109]. Цей акт підлягає державній реєстрації в ЦОВВ, що реалізує державну політику у сфері держреєстрації (легалізації) об'єднань громадян, інших громадських формувань. По-друге, слід також звернути на положення про старосту, які згідно ч. 7 ст. 14-1 Закону України «Про МС в Україні» [109], закріплюють порядок організації роботи старости й «визначається цим та іншими законами, а також Положенням про старосту, затвердженим сільською, селищною, міською радою» [109] (примірне положення про старосту було розроблено Асоціацією міст України [211]);

в) адміністративні договори, котрі закріплюють елементи правового статусу СПА. У відповідності до п. 16 ч. 1 ст. 4 КАС України [41] адміністративний договір є спільним правовим актом суб'єктів владних повноважень (чи правовий акт за участю суб'єкта владних повноважень та іншої особи), що ґрунтується на їх волеузгодженні, має форму договору (угоди, протоколу, меморандуму тощо), визначає взаємні права та обов'язки його учасників у публічно-правовій сфері й укладається на підставі закону: для розмежування компетенції чи визначення порядку взаємодії між

суб'єктами владних повноважень; для делегування публічно-владних управлінських функцій; для перерозподілу або об'єднання бюджетних коштів у випадках, визначених законом; замість видання індивідуального акта; для врегулювання питань надання адміністративних послуг [41].

Узагальнюючи отримані результати дослідження слід зауважити, що наявна нормативна база правового статусу СПА є досить складною структурою, що охоплює низку норм, закріплених в законодавчих й підзаконних актах різних галузей права, а також на договірному рівні. Розпорошеність відповідних норм ускладнює процеси структурних перетворень у нашій державі, а відтак – ставить під загрозу належну реалізацію європейських прагнень України, що має супроводжуватися протидією корупції та приведенням правового статусу СПА й їх структури до відповідних моделей європейських демократичних і правових держав. З огляду на це, вбачається очевидна потреба у створенні та прийнятті в Україні кодифікованого акту про СПА у вигляді Адміністративного кодексу України;

2) *елементи правового статусу СПА корегуються принципами права.* Слід погодитись із позицією українського правника А. М. Колодія, у відповідності до якої принципи права – це «відправні ідеї його буття, які виражають найважливіші закономірності, підвалини даного типу держави і права, є однопорядковими із сутністю права та утворюють його основні риси, відрізняються універсальністю, вищою імперативністю і загальнозначимістю, відповідають об'єктивній необхідності побудови та зміцнення певного суспільного ладу» [212, с. 43]. У сутнісному вимірі, на думку науковця, «принципи права спрямовують і надають синхронності всьому механізмові правового регулювання суспільних відносин, досконаліше інших розкривають місце права в суспільному житті і його розвиткові» [212, с. 43]. Тобто, саме принципи права є «критерієм законності та правомірності дії громадян і посадових осіб, адміністративного апарату і органів юстиції та за відомих умов мають велике значення для зростання правосвідомості населення, його культури й освіти» [212, с. 43]. При цьому всі ці принципи

виконують відповідну роль лише тоді, коли корегуються ідеєю людиноцентризму, яка проголошує людину найвищою соціальною цінністю. В інакшому випадку, наприклад, принцип законності стає «наріжним каменем» для зловживань і узурпації влади, втілення негуманного публічного управління [213]. Саме конструкт прав і свобод людини і громадянина обумовлює спрямованість адміністративно-правового забезпечення [214, с. 473-478]. При цьому лише «з проголошенням України незалежною державою, принцип законності в доктрині адміністративного права та в законодавстві позбувся ідеологічних рамок», ставши підпорядкованим ідеї людиноцентризму [215, с. 380–381], що сьогодні є основною парадигмою трансформації цієї галузі права.

З огляду на це, цілком справедливим буде зауважити, що принципи права безпосереднім чином впливають на розуміння (інтерпретацію) закріплених в законодавстві елементів правового статусу СПА.

Крім того, слід зауважити, що досліджувані принципи, як правило, закріплюються у нормативно-правових актах. Зокрема, у ч. 1 ст. 3 Закону України «Про КМУ» [69] зазначається, що діяльність КМУ «ґрунтується на принципах верховенства права, законності, поділу державної влади, безперервності, колегіальності, солідарної відповідальності, відкритості та прозорості» [69]. У ч. 1 ст. 2 Закону України «Про ЦОВВ» від 17 березня 2011 року № 3166-VI у редакції від 25 вересня 2019 року [42] закріплюється правило у відповідності до якого діяльність міністерств та інших ЦОВВ ґрунтується на наступних принципах: а) верховенства права; б) забезпечення дотримання прав і свобод людини і громадянина; в) безперервності; г) законності; г) забезпечення єдності державної політики; д) відкритості та прозорості; е) відповідальності. У ч. 2 зазначеної статті розглядуваного Закону України міститься застереження, яке вказує на те, що міністерства діють за принципом єдиноначальності, а інші ЦОВВ діють за цим принципом, якщо інше не передбачено законом. Крім того, окремо в Законі України «Про ЦОВВ», а саме у ч. 3 ст. 2 закріплюється принцип, у

відповідності до якого «підприємства, установи та організації, що належать до сфери управління міністерств, інших ЦОВВ, не можуть здійснювати владні повноваження, крім випадків, визначених законом» [42];

3) *правовий статус СПА визначає місце цього суб'єкта в системі суспільних відносин й в структурі механізму публічного адміністрування. Ця ознака впливає з самого сутнісного змісту феномену «правовий статус» й виявляється в тому, що відповідний юридичний конструкт дозволяє упорядкувати адміністративно-правові відносини, наповнити юридичною визначеністю взаємовідносини з приводу реалізації публічного адміністрування: учасники відносин можуть однозначно розуміти власні права, кореспондуючі обов'язки, можливості бути притягнутим до відповідальності тощо.*

2. Особливі ознаки правового статусу СПА, а саме:

1) *правовий статус СПА є певним надстатусом, об'єднуючим надзвичайно широке коло суб'єктів адміністративного права, котрі є СПА.* Окреслена в підрозділі 1.1 цього дисертаційного дослідження система СПА вказує на те, що нею охоплено площини публічної діяльності, як органів публічної служби (ОВВ, ОМС, а таким чином – державних службовців і посадових осіб ОМС), так і низки атипових СПА (зокрема, національні комісії регулювання природних монополій, фонди публічного права, установи та заклади публічного права). Певна річ, відповідні суб'єкти, володіючи галузевим статусом (також і міжгалузевим, адже статус окремих суб'єктів врегульований Конституцією, цивільним законодавством і т. д.), характеризуються наявністю різних спеціальних правових статусів, які визначають їх особливість у структурі системи досліджуваних суб'єктів. У цьому сенсі правовий статус СПА не є юридичною конструкцією, яка складається з сукупності різних правових статусів, а певним інституційним надстатусом – узагальнюючим юридичним конструктом, який характеризує єдине правове становище різних СПА в адміністративно-правових відносинах;

2) *правовий статус СПА властивий лише суб'єктам, які первісно створювались в якості таких суб'єктів й втрата цими суб'єктами відповідної правосуб'єктності унеможлиблює не лише функціонування в якості суб'єкта публічного адміністрування, але й як суб'єкта загалом (чи унеможлиблює виконання основних завдань і функцій цього суб'єкта).* Українські вчені звертають увагу на те, що специфіка правового статусу суб'єктів публічного адміністрування в нашій державі у широкому трактуванні полягає в тому, що «окрім державних органів, які здійснюють управлінську діяльність, окремі фізичні чи юридичні особи (орган, посадова чи службова особа, підприємство, установа, організація тощо), також можуть набувати такого статусу за наявності певних юридичних чи фізичних обставин» [45, с. 25, 89]. Утім, з цим не можна погодитись в повній мірі, адже суб'єкт, який не може бути суб'єктом публічного адміністрування, не може набувати й відповідного правового статусу. Цей висновок ґрунтується на визначенні поняття «СДПП», сформульованому у підрозділі 1.1 цієї дисертаційної роботи, в якому зазначається, що відповідний суб'єкт діє в «ролі» суб'єкта публічного адміністрування без набуття правового статусу цього суб'єкта. Ця ж позиція підтверджується також провідними українськими юристами-адміністративістами. Зокрема, українськими юристами-адміністративістами Р. С. Мельником і В. М. Бевзенком зазначається, що СДПП «після отримання таких повноважень статусу суб'єкта публічного адміністрування не набуває, виконуючи лише якусь частину його повноважень. Втім, здійснення публічних (владних) повноважень таким суб'єктом може оскаржуватися до адміністративного суду за правилами Кодексу адміністративного судочинства України» [53, с. 169]. Таким чином, можемо дійти висновку, що правовий статус суб'єкта публічного адміністрування є правовим становищем цього суб'єкта, однак, не будь-який суб'єкт, що здійснює публічне адміністрування є таким, що має відповідний статус. Окреслена «логічна пастка», певна річ, має бути вирішена в межах цього дослідження.

Для вирішення поставленої проблеми необхідно наголосити на тому, що поняття «суб'єкти, які здійснюють публічне адміністрування» є ширшим за поняття «СПА», адже окрім цих суб'єктів зазначена категорія охоплює також суб'єктів, котрі здійснюють окремі публічні повноваження СПА. Відповідно, правовий статус СПА належить лише тим суб'єктам, котрі не просто здійснюють публічне адміністрування, а здійснюють відповідні повноваження в силу того, що вони є основним цільовим виявом їх діяльності. Іншими словами, втрата цих повноважень обумовлює втрату у цих суб'єктів мети діяльності, унеможлиблює їх цільовий функціональний вияв.

Також в окресленому питанні слід виходити з того, що правовий статус суб'єктів, котрі здійснюють публічне адміністрування, може бути поділений на два основних види:

а) *правовий статус СПА*, тобто статус, який стосується суб'єктів адміністративного права, мета, базові завдання та основні функції яких дозволяють їх розуміти в якості СПА, а втрата ними відповідної правосуб'єктності унеможливить виконання ними відповідних завдань і функцій;

б) *умовний правовий статус СПА*, тобто статус, який набуває суб'єкт, що здійснює публічне адміністрування, не будучи суб'єктом публічного адміністрування (іншими словами, цей статус називається статусом суб'єкта публічного адміністрування лише умовно), й втрата якого не унеможливить виконання ним власних базових завдань і функцій (наприклад, громадське об'єднання, втративши делеговані повноваження, продовжить існувати, на відміну від НАДС, НП України, РНБО України).

Таким чином, під поняттям «правовий статус СПА» слід розуміти закріплену на законодавчому рівні юридичну конструкцію, котра є інституційним надстатусом, елементи структури якої (правосуб'єктність, компетенція і предмет відання, юридична відповідальність) визначають особливості: 1) створення та діяльності СПА; 2) межі здійснення покладених

на них завдань і функцій в інтересах суспільства;3) місце цих суб'єктів у механізмі публічного адміністрування, у взаємовідносинах між собою, юридичними особами публічного та приватного права, громадянами й їх об'єднаннями.

Отже, підводячи підсумок викладеному слід зауважити наступне:

1. Проблема однозначної інтерпретації поняття правового статусу до сьогодні залишається невирішеною у вітчизняній та зарубіжній теорії права, що є особливою проблемою у процесі з'ясування сутності похідних понять, зокрема, й правового статусу суб'єкта публічного адміністрування. При цьому в сучасній теорії права вченими виокремлюються декілька сталих підходів до наукового розуміння феномену «правовий статус», серед яких найбільш повним є трискладове розуміння структури правового статусу, а саме, як юридичного конструкту, котрий окреслює правове становище певного суб'єкта права, вказуючи на його правосуб'єктність, права і обов'язки та юридичну відповідальність. Структура правового статусу у межах адміністративного права в контексті зазначеного підходу адаптується у наступному вигляді: правосуб'єктність; компетенція (предмет відання та повноваження); юридична відповідальність.

2. Правовий статус суб'єкта публічного адміністрування є певним юридичним надконструктом, який визначає загальне правове становище суб'єктів адміністративного права, які виконують публічні функції, володіючи належним особливим правовим статусом. При цьому відповідний правовий статус характеризується базовими характерними рисами, властивими для правового статусу загалом (елементи правового статусу закріплені в нормах чинного законодавства й корегуються принципами права; правовий статус визначає місце відповідного суб'єкту в системі суспільних відносин й в структурі механізму публічного адміністрування), а також особливими ознаками, що характеризують лише відповідний вияв правового статусу (цей статус є певним надстатусом, об'єднуючим надзвичайно широке коло суб'єктів адміністративного права, котрі є СПА;

цей статус властивий лише суб'єктам, які первісно створювались в якості таких суб'єктів; особливість виникнення цього статусу; наявність в структурі правового статусу суб'єкта публічного адміністрування особливих прав, обов'язків СПА). Таким чином, поняття «правовий статус СПА» є суто теоретичною категорією, яка має суттєве практичне значення, й виявляється у двох формах: в абсолютній та умовній формі.

ВИСНОВКИ ДО РОЗДІЛУ 1

1. Публічне адміністрування, як відображення європейської адміністративно-правової концепції «*public administration*», на сьогоднішній день є складним соціально-правовим феноменом, сутнісний юридичний зміст якого ще залишається не в достатній мірі визначеним як в українській, так і в зарубіжній науковій юридичній думці. При цьому в ході реформування адміністративного законодавства України та перегляду національної теорії адміністративного права концепція «*public administration*», замінюючи собою концепцію «державного управління» (також її альтернативу – «публічного управління»), сформувалась у двох основних її виявах, а саме в статичному (у вигляді концепції «публічна адміністрація») й динамічному («публічне адміністрування») аспекті.

Таким чином, суб'єктами публічного адміністрування є суб'єкти адміністративного права, які володіють статусом СПА. У загальному сенсі публічне адміністрування є діяльністю повноважних суб'єктів щодо надання приватним особам адміністративних послуг та/або здійснення публічного управління в інтересах держави та суспільства, а саме: 1) суб'єктами публічного адміністрування, систему яких доцільно розуміти у широкому контексті (ОВВ, ОМС, атипові суб'єкти, котрі мають повноцінний статус СПА); 2) суб'єктами, котрі виконують окремі функції СПА, не набуваючи правового статусу цих суб'єктів (СДПП).

2. До основних ознак СПА (адміністрації) можна віднести наступні особливі риси цих суб'єктів: 1) вони є суб'єктами адміністративного права та діють у межах адміністративно-правових відносин (досить часто й адміністративних процесуальних відносин); 2) СПА виникають у відповідності до норм чинного законодавства в якості відповідних суб'єктів (ОВВ, ОМС), або в якості суб'єктів, які виконують публічні функції й за певних обставин, передбачених законодавством, можуть стати СПА (інституції, на які покладаються публічно-владні повноваження); 3) СПА є

частиною цілісної організованої системи СПА; 4) СПА за наявності необхідного обсягу правосуб'єктності у межах свого предмету відання та повноважень реалізують функції, властиві для СПА (управлінську, забезпечувальну, втручальну функцію й функцію сприяння); 5) СПА повинні здійснювати повноваження, виконувати покладені на них функції у відповідності до ч. 2 ст. 19 Конституції України [39]; 6) СПА у своїй діяльності спрямовані на забезпечення, відстоювання інтересів суспільства та держави.

3. Систему СПА в Україні складають наступні її структурні елементи:

1) типові СПА, а саме: а) СПА у системі ОВВ (КМУ та очолювана ним система ЦОВВ – міністерства України та інші ЦОВВ, а саме державні і національні служби; державні і національні агентства; державні інспекції; державні бюро; інші державні органи, які спеціальною нормою закону наділяють їх статусом ЦОВВ); б) СПА у системі місцевих адміністрацій (міські, районні та обласні державні адміністрації, а також Київська МДА, Севастопольська МДА; ВЦА); в) СПА у системі МС (сільська, селищна, міська рада; сільський, селищний, міський голова; виконавчі органи сільської, селищної, міської, районної у містах; староста; районні та обласні ради, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст; органи самоорганізації населення [109]); 2) атипові СПА (здійснюють публічні функції, не будучи за своєю юридичною природою носіями владних повноважень, набувши статусу суб'єкта публічного адміністрування відповідно до закону чи адміністративного договору в межах отриманих делегованих повноважень), тобто: а) НКРПМ; б) установи (заклади) публічного права (зокрема, наукові, науково-дослідні установи; військові бази; установи виконання покарань); в) фонди публічного права.

Поза системою СПА перебувають суб'єкти делегованих публічних повноважень, які є фізичними особами (чи колективними утвореннями), котрі первісно не були суб'єктом публічних повноважень (не виконували публічних функцій), отримали за рішенням суб'єкта публічних повноважень

на основі адміністративного акту й у зв'язку з об'єктивною необхідністю певне публічне повноваження (делегованих у частині власних повноважень), і реалізують у делегованій мірі дискреційні повноваження на власний розсуд без набуття правового статусу СПА. Відповідне є юридичною можливістю залучення до публічного адміністрування суб'єктів, котрі знаходяться поза системою СПА (громадські об'єднання; представників самоврядних професій).

4. Правовий статус СПА є інституційним надстатусом – узагальнюючим юридичним конструктом, який характеризує єдине правове становище різних СПА в адміністративно-правових відносинах, обумовлене мірою правосуб'єктності, компетенції (предмета відання, повноважень) і юридичної відповідальності цих суб'єктів. У вузькому сенсі під поняттям «правовий статус СПА» слід розуміти закріплену на законодавчому рівні юридичну конструкцію, котра є інституційним надстатусом, елементи структури якої (правосуб'єктність, компетенція, юридична відповідальність) визначають особливості створення та діяльності СПА, межі здійснення покладених на них завдань і функцій, місце цих суб'єктів у механізмі публічного адміністрування, у взаємовідносинах між собою, юридичними особами публічного та приватного права, громадянами й їх об'єднаннями.

5. З огляду на те, що поняття «суб'єкти, які здійснюють публічне адміністрування» є ширшим за поняття «СПА», правовий статус СПА належить лише тим суб'єктам, котрі здійснюють публічне адміністрування в силу того, що ця їх діяльність є основним їх цільовим функціональним виявом. Таким чином, правовий статус суб'єктів, котрі здійснюють публічне адміністрування, може бути поділений на два основних види: а) «правовий статус СПА», тобто статус, який стосується суб'єктів адміністративного права, мета, базові завдання та основні функції яких дозволяють їх розуміти в якості СПА, а втрата ними відповідної правосуб'єктності унеможливить виконання ними відповідних завдань і функцій; б) «умовний правовий статус СПА», тобто статус, втрата суб'єктом, здійснюючим публічне

адміністрування, якого не унеможливить виконання ним власних базових завдань і функцій.

6. Правовий статус СПА закріплюється в нормах різних актів, головним чином у: 1) законодавчих актах (Конституція України; закони України загального характеру, зокрема, «Про ЦОВВ», «Про МС в Україні» [109]; закони України спеціального характеру, приміром, «Про ДБР», «Про ФДМУ»); 2) підзаконні акти (постанови та розпорядження КМУ, акти міністерств й інших ЦОВВ; акти у системі ОМС); 3) адміністративні договори.

7. До основних ознак правового статусу СПА відносяться наступні групи його особливих рис: 1) базові ознаки, а саме: а) елементи цього правового статусу закріплені в нормах чинного законодавства; б) елементи цього правового статусу корегуються принципами права; в) цей правовий статус визначає місце суб'єкта публічного адміністрування у системі суспільних відносин й в структурі механізму публічного адміністрування); 2) особливі ознаки, головним чином: а) цей правовий статус є певним надстатусом, об'єднуючим надзвичайно широке коло суб'єктів адміністративного права, котрі є СПА; б) цей правовий статус властивий лише суб'єктам, які первісно створювались в якості таких суб'єктів й втрата цими суб'єктами відповідної правосуб'єктності унеможлиблює не лише функціонування в якості суб'єкта публічного адміністрування, але й як суб'єкта загалом.

РОЗДІЛ 2. ЗМІСТ ПРАВОВОГО СТАТУСУ СУБ'ЄКТІВ ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ

2.1 Правосуб'єктність суб'єктів публічного адміністрування

Поняття правосуб'єктності на сьогодні є досить поширеною категорією в юриспруденції [див., напр.: 216; 217; 218; 219; 220; 221] й зустрічається фактично в усіх галузях права [див., напр.: 222; 223; 224; 225; 226; 227; 228; 229] в якості особливої якісної характеристики суб'єктів правових відносин. При цьому українськими правниками констатується, що до 60-х років ХХ ст. (до введення в науковий обіг в радянській юридичній науці поняття «правовий статус») поняття «правосуб'єктність» (як правило, її складовий елемент – «правоздатність») було центральною категорією, що окреслювало становище суб'єкта права, тобто, підміняло собою поняття «правовий статус» [230, с. 386]. При цьому слід погодитись із тим, що поняття «правосуб'єктність» і «правовий статус» є поняттями, котрі окреслюють різні явища, співвідносячись як частина та ціле. Це вітчизняними вченими пояснюється тим, що «правовий статус базується на правосуб'єктності, але не зводиться у загальному випадку до неї; він структурно складніший, ширший і виступає у якості узагальнюючого поняття» [165, с. 166].

У наукових розвідках констатується, що в різних галузях права наукове розуміння поняття «правосуб'єктність» не є однорідним. Тобто, в галузевих контекстах вказана категорія наділяється особливими характеристиками, таким чином, варіюючись у різних галузях права в своїх особливостях [151, с. 90]. Між тим, як справедливо зазначає українська юрист-адміністративіст М. В. Джафарова, правосуб'єктність як загальна категорія права є «самостійною правовою категорією», що загалом «існує поряд із правами та обов'язками» [231, с. 139]. Окреслене вченою «існування», на думку правників, виявляється в тому, що правосуб'єктність є певним «синтезом правоздатності і дієздатності», тобто є

«праводієздатністю» [232, с. 145]. Зазначимо, що викладене розуміння «правосуб'єктності», як «праводієздатності», є відображенням *двоскладного підходу* до розуміння відповідної юридичної категорії, якого дотримується також низка вітчизняних юристів-адміністративістів [див., напр.: 233, с. 186].

Український правник І. С. Окунєв, котрий розглядає відповідну правову категорію у межах окресленого двоскладного підходу, більш детально розкриває цей підхід, вказуючи на те, що «правосуб'єктність» – це певна юридична якість, яка «визнається державою за суб'єктами права, виходячи з наявності у них певних властивостей». Відповідна юридична якість є двоскладовою, охоплюючи наступні основні елементи: 1) правоздатність – «властивість суб'єкта права щодо володіння правами і обов'язками, які закріплені в Конституції та законах держави» (її структуру утворюють: здатність суб'єкта виступати в праві в якості автономної, відокремленої особи; здатність ухвалювати правові рішення; здатність бути носієм правової свідомості; здатність здійснювати правову діяльність, бути суб'єктом правової діяльності; здатність бути учасником правовідносин); 2) дієздатність – «реальна здатність (можливість, готовність) особи до здійснення функцій суб'єкта права з точки зору передумов (організаційних, майнових та інших), визначених законом (залежно від виду суб'єкта права)» [172, с. 15].

У наукових розробках українських вчених також обґрунтовується й підхід до наукового розуміння «правосуб'єктності», як *трискладової категорії*. Наприклад, українська вчена-цивіліст В. В. Надьон вважає, що правосуб'єктність є здатністю особи бути суб'єктом (учасником) певних правовідносин, тобто носієм дозволених прав та обов'язків. Утім, елементами правосуб'єктності, на її думку, є не лише правоздатність і дієздатність, але й деліктоздатність [234, с. 107]. Цієї ж позиції дотримується також українська юрист-адміністративіст О. Я. Зубрицька, на думку якої правосуб'єктність – це «абстрагована та визначальна особливість конкретного учасника тих чи інших правовідносин», а її обов'язковими

складовими елементами є правоздатність (здатність, можливість особи мати права та обов'язки), дієздатність (здатність нести обов'язки, які адміністративно-правовому контексті виявляються у збільшенні обов'язків із настанням вікового цензу) та деліктоздатність (здатність нести відповідальність) [235, с. 100–102]. Крім того, в науці також висловлюються позиції (зокрема, Д. О. Чібісовим), у відповідності до яких «адміністративна деліктоздатність» є складовою дієздатності, будучи «здатністю суб'єкта нести за порушення адміністративно-правових норм юридичну відповідальність» [236, с. 29] (при цьому окреслений підхід не містить жодних достатніх аргументів на власне підтвердження).

Приймаючи до уваги різні аргументи на користь двоскладового та трискладового підходу до розуміння досліджуваного поняття, зауважимо, що ми дотримуємось підходу до наукового розуміння «правосуб'єктності» саме як трискладової категорії, тобто такої, що складається з правоздатності, дієздатності та деліктоздатності. Відповідне потребує пояснення: правосуб'єктність у сутнісному вимірі – це «передбачена нормами права здатність виступати учасником правовідносин» [237, с. 38]. Приміром, Ю. М. Комарова вважає, що «відповідно до змісту обсягу обов'язків і прав суб'єкта (як юридичної, так і фізичної особи), можливе визначення обсягу його правосуб'єктності, а також ролі та становища конкретного учасника правових відносин» [171, с. 59]. При цьому, якщо особа набуде статусу сторони правовідносин без деліктоздатності лише на тій підставі, що володіє правоздатністю та дієздатністю, без можливості юридично відповідати за здійснення прав і обов'язків, які вона потенційно може набути. Цілком очевидно, що відповідна практика шкодила би належному перебігу правовідносин в суспільстві. Тому, правосуб'єктність, як здатність виступати учасником правовідносин, є трискладовою категорією, що охоплює правоздатність, дієздатність і деліктоздатність.

При цьому в наукових розробках юристів-адміністративістів звертається увага на те, що теорія правосуб'єктності найбільш досконало

розроблена в межах цивільного права, а тому досить часто здобутки цивілістів некритично запозичуються в науку адміністративного права, хоча «правосуб'єктність у сфері приватного і публічного права різняться»: «у сфері публічного права – це питання субординації, підпорядкування чи підвладності, тобто сфера дії норм адміністративного права» [85, с. 111]. У свою чергу українська вчена та суддя М. О. Демидова, аналізуючи особливості адміністративної правосуб'єктності СПА, зазначає, що правосуб'єктність, «виступаючи умовою юридичного існування, виражає можливість реалізації СПА в якості суб'єктів правовідносин шляхом виконання покладених на них функцій». Ця правосуб'єктність «тісно пов'язана з такими важливими характеристиками як правовий статус та компетенція СПА, виступає їх першоджерелом» [151, с. 90].

Аналізуючи наукове розуміння дослідженої складової правового статусу в науці адміністративного права, доходимо думки, що заміна типових елементів правосуб'єктності на видові галузеві елементи не є достатньою підставою для того, щоби вважати, що в рамках доктрини адміністративного права України конструкція «правосуб'єктність» структурно відрізняється від цієї ж загальнотеоретичної конструкції. При цьому беззаперечним фактом є те, що в межах адміністративного права розглядуваний елемент правового статусу має власні (адаптовані) особливі риси, обумовлені галузевим контекстом.

У цьому контексті слід погодитись із М. О. Демидовою з приводу того, що правосуб'єктність у вимірі адміністративного права та в контексті питання статусу СПА доцільно розуміти як певний критерій, вимогу з приводу того, що «претендент» на відповідний статус «повинен мати комплекс соціальних передумов, що дозволяють надати йому суб'єктивні права і обов'язки у сфері публічного адміністрування» [151, с. 91], зокрема:

- 1) зовнішню відокремленість, що передбачає самостійність у реалізації своїх прав та обов'язків у сфері публічного адміністрування;
- 2) персоніфікованість – можливість виступати учасником відносин

публічного адміністрування в якості однієї особи, персони; 3) здатність виражати або виконувати державну волю у відносинах з представниками громадянського суспільства, або виражати публічний інтерес у процесі адміністративно-правового регулювання публічно-владної сфери. «Така потенційна здатність суб'єкта бути носієм прав та обов'язків у сфері публічного адміністрування і визначається як його правосуб'єктність» [151, с. 91].

Виокремлені критерії потребують зауваження, оскільки безпосередньо не передбачають спроможність «претендента» нести юридичну відповідальність за дії, як за дії СПА. Незважаючи на вказаний недолік можемо дійти висновку, що комплекс виокремлених вимог, який охоплює критерій зовнішньої відокремленості (самостійність у реалізації своїх прав та обов'язків у сфері публічного адміністрування), критерій персоніфікованості (можливість виступати учасником відносин публічного адміністрування в якості однієї особи, персони), а також критерій здатності виражати чи виконувати державну волю у відносинах з представниками громадянського суспільства (або виражати публічний інтерес у процесі адміністративно-правового регулювання публічно-владної сфери) фактично вказує на те, що «претендент» спроможний бути СПА у тому разі, коли він володіє здатністю: 1) задовольнити необхідність держави (та територіальної громади) і суспільства у публічному адмініструванні, що окреслюється в якості певної мети функціонування СПА (й після становлення в якості відповідного суб'єкта функціонувати, досягаючи мети свого створення); 2) задля належного досягнення мети свого створення набувати певних повноважень, самостійно їх виконувати (й, якщо це передбачено законодавством, делегуючи окремі свої публічні функції певним атиповим СПА) й самостійно нести відповідальність за їх неналежне виконання (невиконання) [саме у цьому контексті вказаний суб'єкт повинен характеризуватись: а) зовнішньою відокремленістю; б) персоніфікованістю; в) здатністю виражати (виконувати) публічну волю].

Поряд із тим, враховуючи саме адміністративно-правовий контекст виміру правосуб'єктності (як передбачена нормами адміністративного права юридична властивість особи бути учасником адміністративно-правових відносин, що виявляється в адміністративній правоздатності, дієздатності та деліктоздатності [186, с. 90–91]) з приводу цієї складової правового статусу необхідно зазначити наступне: СПА з належним правовим статусом створюється в якості відповідного суб'єкта, а тому:

1) правосуб'єктність цього суб'єкта пов'язана із адміністративно-правовою (допустимо зазначити, що також й цивільно-правовою) процедурою його створення, мета якої виявляється в створенні суб'єкта, що буде достатньо правоздатним, дієздатним і деліктоздатним. Тобто, у процесі створення суб'єкта його вже спрямовують на виконання певної мети, наділяють певним обсягом повноважень, закріплюють у законодавстві застереження щодо його діяльності й норми, на підставі яких він буде нести відповідальність. При цьому відсутність у законодавстві тих чи інших норм, що обумовлюють нормативний фундамент правосуб'єктності СПА (мета діяльності, повноваження, предмет відання, юридична відповідальність) автоматично не означає можливість констатації відсутності належного обсягу правосуб'єктності, адже це є лише прогалинами законодавства, які потребують заповнення;

2) він не може бути неправосуб'єктним, адже в інакшому випадку ми можемо констатувати факт неналежного створення відповідного суб'єкта, відсутність самого суб'єкта.

При цьому досліджувана правосуб'єктність може бути призупинена, що не тягне припинення самого суб'єкта. Цей висновок ґрунтується на тому, що правовий статус – це, з одного боку, «абстракція, модельна конструкція, що закріплена в нормативно-правових актах», а, з іншого боку – «практична об'єктивація модельної конструкції, закріпленої в нормативно-правових актах» [3, с. 31]. Таким чином, правосуб'єктність, в дійсності, у загальнотеоретичному сенсі – це не лише передумова набуття інших

елементів правового статусу, але й умова збереження набутих елементів статусу. При цьому в адміністративно-правовому сенсі правосуб'єктність СПА пов'язується насамперед з умовою збереження набутих елементів статусу, й лише потім, як умова, утім, саме у сенсі підтвердження можливості діяти в якості відповідного суб'єкта.

Іншими словами, *правосуб'єктність СПА* – це базовий елемент юридичної конструкції, що окреслює правове становище цього суб'єкта, будучи: 1) юридичним фактом, який свідчить про те, що створення цього суб'єкта саме як СПА відбулось у відповідності до вимог чинного законодавства й саме тому він може діяти в якості такого суб'єкта у межах повноважень, яким відповідає його правосуб'єктність (тобто, процедура обумовлює створення суб'єкта, що є достатньо правоздатним, дієздатним і деліктоздатним, щоби діяти в якості СПА); 2) ознакою СПА, якісна характеристика якої дозволяє з'ясувати: а) які саме права та обов'язки може в подальшому набувати СПА (саме як відповідний суб'єкт) й нести за їх реалізацію юридичну відповідальність; б) чи є на відповідний момент часу СПА компетентним вчиняти певні дії й нести за них юридичну відповідальність.

В окресленому сенсі правосуб'єктність СПА охоплює: 1) *цільовий елемент правосуб'єктності*, а саме мету створення СПА, тобто «загальний соціальний ефект у конкретній галузі життєдіяльності суспільства, держави, досягнення якого прагне суб'єкт публічного адміністрування задля забезпечення суспільних або державних потреб» [53, с. 175]; 2) *процедурний елемент правосуб'єктності*, тобто факт належного створення СПА, який залежить від вимог чинного законодавства стосовно створення та легалізації того чи іншого СПА та їх належного виконання у практичній дійсності, що має відображення у документарній та іншій об'єктивній формі.

Отримані висновки слід осмислити в контексті правового статусу різних груп СПА.

1. *Правосуб'єктність СПА у системі ОБВ*, а саме:

1) *КМУ*. Головна мета діяльності Уряду полягає у «задоволенні потреб населення на довго- та короткострокову перспективу» [238, с. 46–47] шляхом здійснення особливих повноважень, якими володіє КМУ. Поряд із тим, оскільки Кабмін є колегіальним органом, то в контексті питання правового статусу КМУ слід звернути увагу на те, що про правосуб'єктність цього державного органу слід вести мову в двох наступних аспектах: а) у *загальному контексті* – правосуб'єктність органу, як такого; б) у *безпосередньому (ситуативному) контексті* – правосуб'єктність органу в конкретний момент часу функціонування (здійснення повноваження) Уряду України. Це потребує додаткового пояснення.

Стосовно правосуб'єктності КМУ у *загальному контексті* необхідно вести мову про те, що: а) в чинному законодавстві закріплені «процедурні» та «статутні» норми, якими визначається обсяг прав і обов'язків цього державного органу, а також процедура формування Уряду та легалізації його діяльності; б) в практичній дійсності КМУ був сформований, легалізований у відповідності до вимог чинного законодавства, а в передбаченому законодавством порядку: не була змінена компетенція, повноваження Уряду; не має місця юридичного факту припинення повноважень цього державного органу.

Щодо правосуб'єктності Кабміну у *безпосередньому контексті*, то в цьому сенсі необхідно звернути увагу на розділ 3 «Засідання КМУ» Регламенту КМУ [70], адже Уряд України, як колегіальний орган, здійснює свої повноваження шляхом прийняття рішень на засіданнях (п. 2 пар. 1 Регламенту КМУ [70]). Отже, прийняття рішення КМУ передуює обговорення питань на засіданні Уряду, що має здійснюватися відповідно до порядку його проведення. При цьому урядове рішення, як це передбачено у пар. 22 Регламенту КМУ [70], приймаються шляхом голосування більшістю голосів посадового складу Кабміну, а саме коли проект рішення отримав підтримку половини посадового складу КМУ і за цей проект проголосував Прем'єр-міністр, рішення вважається прийнятим [70] (факт прийняття рішення на

підставі результатів обговорення та голосування оголошується головуєчим на засіданні КМУ). Зазначимо, що інформування громадськості про рішення, прийняті на засіданні, забезпечує Секретаріат КМУ, а самі акти Кабміну надсилаються Секретаріатом заінтересованим центральним і місцевим органам виконавчої влади, Раді міністрів АРК, іншим державним органам, державним господарським об'єднанням, підприємствам (установам, організаціям) не пізніше ніж протягом двох робочих днів з моменту їх підписання [70].

Зважаючи на положення розділу 3 Регламенту КМУ [70], доходимо висновки, що у безпосередньому контексті Уряд України є правосуб'єктом, а відтак, може діяти в межах своєї компетенції тоді, коли необхідні якісні характеристики КМУ наявні у цього органу в момент вчинення ним публічно-владних дій, як СПА. У цьому сенсі можемо виокремити наступні вимоги до правосуб'єктності Кабміну під час здійснення повноважень:

а) скликання засідання (позачергового засідання) здійснюється Прем'єр-міністром;

б) на засіданні особисто присутні більше ніж половина посадового складу КМУ, а у разі коли міністр не може бути присутнім на засіданні Уряду України (у разі: відпустки; відрядження; хвороби; інших поважних причин, питання про достатність яких член КМУ узгоджує з Прем'єр-міністром), у засіданні бере участь з правом дорадчого голосу перший заступник міністра або заступник міністра [70]. Слід зауважити, що у засіданні Кабміну під час розгляду окремих питань («формування та реалізація державної соціальної та економічної політики»; «регулювання трудових, соціальних, економічних відносин»), «можуть брати участь уповноважений представник всеукраїнських профспілок, їх об'єднань та уповноважений представник всеукраїнських об'єднань організацій роботодавців» [70]. Утім, це не означає, що засідання, проведене без цих суб'єктів звужує належний обсяг правосуб'єктності КМУ. При цьому на засідання Уряду України, «на якому розглядається питання щодо призначення керівника територіального органу

міністерства, іншого центрального органу виконавчої влади», призначення керівника підприємства (установи, організації) [70], як це передбачено в абз. 3 п. 4 пар. 18 Регламенту КМУ [70], «запрошується голова відповідної облдержадміністрації, якому надається можливість вносити пропозиції з обговорюваного питання, робити застереження, давати пояснення» [70]. Тобто, правосуб'єктність Кабміну у цьому випадку в межах реалізації означених повноважень буде констатуватись тоді, коли: було запрошено голову відповідної облдержадміністрації; цьому суб'єкту надано можливість вносити пропозиції з обговорюваного питання, а також робити застереження та давати пояснення;

в) пропозиції Прем'єр-міністрові щодо порядку денного засідання КМУ (повинен складатись з таких розділів: «концептуальні засади реалізації державної політики; акти законодавства; кадрові питання; звіти та питання контролю; різне» [70]) «готує Секретаріат Кабміну на підставі матеріалів, підготовлених для розгляду» в порядку, встановленому розділами 4–7 Регламенту КМУ [70], а сам проект порядку денного засідання Уряду подається міністром КМУ Прем'єр-міністрові для схвалення разом з відповідними матеріалами до нього. Схвалений Прем'єр-міністром проект порядку денного засідання КМУ та матеріали до нього Секретаріат Кабміну за загальним правилом надсилає членам Уряду України, іншим учасникам засідання в належних формі та порядку, а «матеріали з кадрових питань надаються учасникам засідання в день засідання перед його початком» [70];

г) «на засіданнях Уряду України головує Прем'єр-міністр, а в разі відсутності Прем'єр-міністра за його дорученням – Перший віце-прем'єр-міністр» (чи віце-прем'єр-міністр згідно з визначеним КМУ розподілом повноважень) [70];

г) порядок денний засідання КМУ затверджує Кабмін за пропозицією Прем'єр-міністра й до нього можуть вноситись зміни під час проведення самого засідання («крім включення питань про розгляд проектів актів законодавства, за винятком тих, невідкладний розгляд яких пов'язаний із

запобіганням виникненню надзвичайних ситуацій, ліквідацією їх наслідків або вирішенням інших питань, пов'язаних із виникненням загрози життю та/або здоров'ю населення, а також вирішенням невідкладних питань, пов'язаних з проведенням операції Об'єднаних сил» [70]);

2) *система ЦОВВ*. Мета ЦОВВ, як така, безпосередньо не зазначається у чинному законодавстві, проте, вона впливає з визначень цих державних органів. Зокрема, аналізуючи поняття «міністерство», яке міститься у ч. 1 ст. 6 Закону України «Про ЦОВВ» [42], доходимо думки, що відповідна мета виявляється у забезпеченні формування та реалізації державної політики в одній чи декількох визначених Урядом України сферах, проведення якої покладено на КМУ Конституцією та законами України. Тобто, слід зазначити, що правовий статус міністерства, як СПА, а також його фактична реалізація будуть вважатись такими, що не відповідають законодавству, коли за певним міністерством буде закріплюватись повноваження здійснювати державну політику у сфері (сферах), що: а) або не була визначена Кабміном для здійснення цим міністерством; б) або ж, незалежно від того, чи була вона визначена КМУ (для здійснення цим міністерством), якщо проведення відповідної політики не покладено на Уряд України.

При цьому слід мати на увазі, що у відповідності до ч. 1 ст. 4 Закону України «Про ЦОВВ» [42] міністерства та інші ЦОВВ є юридичними особами публічного права, статус якої вони набувають з дати внесення до Єдиного державного реєстру юридичних осіб та фізичних осіб-підприємців запису про їх державну реєстрацію як юридичної особи (відповідно, зазначені суб'єкти припиняються як юридичні особи з дати внесення до ЄДР запису про державну реєстрацію їх припинення) [42]. Приймаючи до уваги той факт, що ЦОВВ є юридичними особами публічного права, зважаючи на різні підходи вчених з приводу розуміння юридичної сутності цих суб'єктів права [див., напр.: 239; 240; 241; 242; 243; 244], зазначимо, що відповідний вид юридичних осіб «має специфічні ознаки, правову природу, яка базується на публічно-правовому акті, створюються ці особи в розпорядчому порядку»,

регламентується їх діяльність на підставі загального та спеціального законодавства, «припиняється їх діяльність теж на підставі акту органу, який створив юридичну особу публічного права» [245, с. 22]. Зокрема, у відповідності до статей 81 і 87 ЦК України юридичні особи публічного права (відповідно, державні та комунальні) «створюються розпорядчим актом Президента України, органу державної влади, органу влади АРК або ОМС у порядку, встановленому Конституцією України та законом» [198].

Отже, підтвердженням правосуб'єктності ЦОВВ, як СПА, є наявність:

а) *розпорядчого акту суб'єкта публічного адміністрування, який компетентний створювати ЦОВВ*. Зокрема, постановою КМУ від 12 грудня 2018 року № 1070 [246] було постановлено утворити Державну соціальну службу України в якості ЦОВВ, діяльність якого спрямовується та координується Кабміном через Міністра соціальної політики і який реалізує державну політику у сфері соціального захисту населення та захисту прав дітей, а також здійснює державний контроль під час надання соціальної підтримки. Отже, наявність відповідного розпорядчого акту створеного та прийнятого у передбаченому законодавством порядку, а також оприлюдненого, є важливим юридичним фактом, що не є достатнім, однак, досить важливим доказом наявності правосуб'єктності у відповідного ЦОВВ;

б) *«статутного» нормативно-правового акту про діяльність відповідного ЦОВВ, що був створений, прийнятий та затверджений належним шляхом*. Положення про міністерства, інші ЦОВВ мають затверджуватись Урядом України. Таким чином, наявність відповідного положення, затвердженого КМУ, є наступним особливим юридичним фактом, що підтверджує правосуб'єктність відповідного ЦОВВ. Крім того, слід мати на увазі, що до «статутних» актів можуть вноситись зміни, які можуть призводити й до зміни об'єму правосуб'єктності відповідного СПА;

в) *факт належного здійснення процедури утворення ЦОВВ*. У загальному сенсі в належній мірі вказана процедура здійснюється тоді, коли

вона відповідає вимогам Закону України «Про ЦОВВ», а також Порядку здійснення заходів, пов'язаних з утворенням, реорганізацією або ліквідацією міністерств, інших ЦОВВ, затвердженого урядовою постановою від 20 жовтня 2011 року № 1074 [247] (далі – Порядок № 1074) у редакції від 16 червня 2016 року [248] (при цьому дія цього Порядку поширюється на ЦОВВ із спеціальним статусом та їх територіальні органи, «крім випадків, коли Конституцією та законами України визначені інші особливості порядку їх утворення, реорганізації або ліквідації» [247]). Зважаючи на вимоги цих нормативно-правових актів, доходимо висновку, що належне утворення ЦОВВ можливе у разі, коли:

- утворення міністерства та іншого ЦОВВ «шляхом утворення нового органу влади або в результаті реорганізації (злиття, поділу, перетворення) одного чи кількох ЦОВВ» [42] здійснюється виключно КМУ, а саме, як це передбачено ч. ч. 1, 2 і 4 ст. 5 Закону України «Про ЦОВВ», за поданням Прем'єр-міністра України. Також Прем'єр-міністрові України членом КМУ можуть вноситись пропозиції щодо утворення міністерств та інших ЦОВВ, які мають бути обґрунтовані в частині основних завдань та функцій такого органу, містити відповідні фінансово-економічні розрахунки з визначенням джерел покриття витрат, пов'язаних з його функціонуванням [42] (це має значення, адже фінансування заходів, пов'язаних з утворенням ОВВ або територіальних органів, здійснюється на підставі п. 26 Порядку № 1074 [247] в межах коштів, передбачених на їх утримання законом про Державний бюджет України на відповідний рік);

- утворення (так само, як і реорганізація та ліквідація) міністерства, іншого ЦОВВ здійснюються з урахуванням: завдань КМУ; необхідності забезпечення здійснення повноважень ОВВ; недопущення дублювання повноважень (ч. 3 ст. 5 Закону України «Про ЦОВВ») [42];

- внесення до ЄДР запису про державну реєстрацію відповідного державного органу «як юридичної особи з урахуванням того, що державна реєстрація міністерства, іншого ЦОВВ як юридичної особи здійснюється у

триденний строк з дня набрання чинності постанови Верховної Ради України про призначення міністра, акту КМУ про призначення керівника іншого ЦОВВ» [42]. Між тим, здійснення заходів щодо державної реєстрації міністерства, іншого ЦОВВ як юридичної особи покладається на міністра, керівника іншого ЦОВВ (ч. 6 ст. 5 Закону України «Про ЦОВВ») [42]. Зокрема, у п. 11 Порядку № 1074 [247] керівник утвореного органу виконавчої влади забезпечує здійснення заходів, пов'язаних з державною реєстрацією такого органу;

г) *фактична наявність публічних атрибутивних елементи ЦОВВ, як СПА*, а саме:

- наявність печатки із зображенням Державного Герба України та власним найменуванням, а також власних бланків (зразки печаток, бланків затверджуються КМУ), рахунків в органах ДКСУ (ч. ч. 2 і 4 ст. 4 Закону України «Про ЦОВВ») [42];

- наявність на будинку, «де розміщуються міністерство, інший ЦОВВ, вивішеної таблички (вивіски) із зображенням Державного Герба України та найменуванням розташованого в будинку органу» [42] (зразки цих табличок затверджуються КМУ), а також піднятого Державного Прапора України (ч. ч. 3 і 4 ст. 4 Закону України «Про ЦОВВ»).

Крім того, слід звернути увагу на те, що ЦОВВ, як СПА, в практичній дійсності можуть діяти на різних стадіях свого існування, зокрема, й під час припинення ЦОВВ. У таких випадках певний ЦОВВ буде вважатись правосуб'єктним допоки буде констатуватись факт незавершеності належного здійснення процедури утворення ЦОВВ, до якого переходять повноваження та функції. Згідно ч. 7 ст. 5 Закону України «Про ЦОВВ» [42] та абз. 2 п. 12 Порядку № 1074 [247] міністерства, інші ЦОВВ, щодо яких набрав чинності акт КМУ «про їх припинення, продовжують здійснювати повноваження та функції у визначених сферах компетенції до завершення здійснення заходів з утворення міністерства, іншого ЦОВВ, до якого переходять повноваження та функції міністерства, іншого ЦОВВ, що

припиняється, та можливості забезпечення здійснення ним цих функцій і повноважень», про що видається відповідний акт Уряду України [42]. Слід мати на увазі, що у пунктах 13 і 14 Порядку № 1074 [247] зазначається, що «акт КМУ про можливість забезпечення здійснення утвореним органом виконавчої влади повноважень та виконання функцій органу виконавчої влади, що припиняється», видається «після здійснення заходів, пов'язаних з державною реєстрацією утвореного органу виконавчої влади як юридичної особи публічного права, затвердженням положення про нього, структури та штатного розпису його апарату, кошторису та заповненням 30% вакансій» [247]. При цьому «право підписувати документи щодо здійснення повноважень та виконання функцій з формування і реалізації державної політики» у визначеній Урядом України сфері до дня набрання чинності зазначеним актом КМУ має керівник органу виконавчої влади, що припиняється («у разі його звільнення – заступник такого керівника»), а після зазначеного дня – «керівник утвореного органу виконавчої влади або органу виконавчої влади, до якого перейшли права та обов'язки органу виконавчої влади, що припиняється» [247].

2. *Правосуб'єктність СПА у системі МДА.* Відповідний елемент правового статусу МДА безпосередньо не закріплюється у чинному законодавстві, проте, може бути з'ясований, приймаючи до уваги норми чинного законодавства. Щонайперше, слід звернути увагу на те, що у ч. 1 ст. 4 Закону України «Про МДА» [44] зазначається, що МДА є юридичними особами, а, відтак, підтвердження їх правосуб'єктності, як СПА, є подібним підтвердженню правосуб'єктності ЦОВВ, однак, не потребує наявності аналогічного виду розпорядчих актів тощо. Тобто відповідне підтвердження правосуб'єктності МДА виявляється у наступному: 1) *факт належного здійснення процедури утворення МДА, а саме, як юридичної особи;* 2) *фактична наявність публічних атрибутивних елементи МДА, як СПА.* Згідно ст. 4 Закону України «Про МДА» [44]: а) МДА «мають печатки із зображенням Державного Герба України та своїм найменуванням» [44] (є

похідними від назв відповідних адміністративно-територіальних одиниць; відповідно, зміна назви адміністративно-територіальної одиниці є підставою для перейменування відповідної МДА), а також рахунки в установах банків України; б) «на будинках, де розміщуються МДА та їх структурні підрозділи, вивішуються таблички з зображенням Державного Герба України та найменуванням розташованого там органу», а також «піднімається Державний Прапор України» [44]. При цьому зразки відповідних печаток і табличок МДА (й їх структурних підрозділів) мають бути затверджені Кабміном.

Окремо слід звернути увагу на той факт, що в Україні (а саме в районі проведення антитерористичної операції) створені та діють ВЦА, які є тимчасовими державними органами, юридичними особами публічного права. Аналізуючи правосуб'єктність цих державних органів, слід мати на увазі, що відповідний елемент їх правового статусу, як СПА, обмежується метою створення цих органів. З огляду на це, вказані органи утворюються (можуть створюватись) в районі відсічі збройної агресії РФ до того часу, коли відповідна територія вважається «районом відсічі збройної агресії РФ», а саме утворюються за рішенням Президента України «у разі потреби» (головним чином, коли місцеві ради та/або їхні виконавчі органи не здійснюють покладені на них повноваження, зокрема, внаслідок фактичного саморозпуску чи самоусунення від виконання своїх повноважень, або їх фактичного невиконання, або припинення їх повноважень згідно із законом) за поданням обласних державних адміністрацій або військового командування. Важливо зауважити, що у відповідності до ст. 4 Закону України «Про правовий режим воєнного стану» і ч. 2 ст. 1, ст. 3 Закону України «ВЦА» [95] ці СПА: 1) можуть діяти в якості ВЦА «в день набрання чинності актом Президента України про утворення військово-цивільної адміністрації» [95] (тобто, коли й припиняються повноваження відповідних МДА); 2) «набувають прав та обов'язків» з дня внесення запису про їх «державну реєстрацію як юридичних осіб до ЄДР» [95]; 3) «не потребують

внесення змін до відомостей про юридичну особу, що містяться в ЄДР» районні та обласні державні адміністрації, що набули статусу ВЦА, а «в офіційній назві цих органів може застосовуватися поряд з назвою відповідно до ЄДР» додаткова назва «ВЦА», що «вказує на їхній тимчасовий статус із додатковими повноваженнями» [95]. Окрім того, констатація наявності правосуб'єктності ВЦА можлива до того часу, допоки: а) не відбулось відкриття першої сесії новообраної відповідної ради, адже, згідно ч. 11 ст. 3 Закону України «ВЦА» [95] в день відкриття такої сесії акт Президента України про утворення ВЦА «втрачає юридичну силу в частині, що стосується відповідної адміністративно-територіальної одиниці» [95]; б) до скасування воєнного стану, головним чином тоді, коли районні, обласні військові адміністрації створювались для здійснення керівництва у сфері забезпечення оборони, громадського порядку і безпеки.

3. Правосуб'єктність СПА у системі ОМС. Спершу слід зауважити, що мета ОМС, так само як і у випадку з ЦОВВ, МДА безпосередньо не закріплюється у чинному законодавстві, проте, вона може бути виокремлена, приймаючи до уваги ч. 1 ст. 2 Закону України «Про МС в Україні» [109]: вирішення питань місцевого значення в межах Конституції і законів України шляхом здійснення публічних функцій, які може виконувати ОМС, зокрема, шляхом делегування повноважень ОМС відповідним місцевим державним адміністраціям (за рішенням районних, обласних рад), а також реалізації повноважень ОВВ, наданих ОМС законом [109].

Що ж стосується суто правосуб'єктності ОМС у загальному контексті, то в цьому випадку слід виходити з того, що відповідна правосуб'єктність обумовлена тим фактом, що суб'єкт утворений в якості ОМС (й вже це передбачає наявність відповідної міри правосуб'єктності, що у подальшому може змінювати свій якісний об'єм): а) у діючому законодавстві закріплені «статутні» та «процедурні» норми, котрими визначається обсяг компетенції та повноважень цього органу, а також процедура утворення та легалізації його діяльності (також мають місце акти делегування повноважень ОВВ

відповідним ОМС чи повноважень ОМС певним ОБВ); б) у практичній дійсності ОМС сформований та легалізований у відповідності до вимог чинного законодавства, а його повноваження не були припинені. Наприклад, у відповідності до ч. 1 ст. 45 Закону України «Про МС в Україні» [109] сільська, селищна, міська, районна в місті (у разі її створення), районна, обласна рада складається з депутатів, які обираються жителями відповідного села, селища, міста, району в місті, району, області на основі загального, рівного і прямого виборчого права шляхом таємного голосування [109]. Таким чином, утворення відповідних рад відбувається у результаті належної організації і проведення виборів депутатів, а саме з урахуванням вимог Конституції України [39] та Закону України «Про місцеві вибори» [249]. Отже, створення та подальше функціонування цих рад відповідно до чинного законодавства дозволяє нам констатувати загальний контекст правосуб'єктності розглядуваної підгрупи СПА.

Стосовно правосуб'єктності ОМС у *безпосередньому контексті*, то в цьому сенсі необхідно звернути увагу на те, що у повній мірі правосуб'єктність ОМС в конкретний момент часу розкривається у результаті критичного аналізу: а) норм розділу II Закону України «Про МС в Україні» [109]; б) правосуб'єктності щонайменше сільських, селищних, міських рад, а також районних і обласних рад, сільського, селищного, міського голови та виконавчих органів сільських, селищних, міських рад. При цьому варто зауважити, що логіка нормативного вибудовування юридичної конструкції правосуб'єктності колективних суб'єктів ОМС (рад) є практично аналогічною, так само, як і логіка нормативного вибудовування юридичної конструкції правосуб'єктності одноособових суб'єктів ОМС (посадові особи ОМС). Саме тому, у процесі дослідження правосуб'єктності розглядуваної підгрупи СПА загалом доцільно розглядати сутність відповідної юридичної конструкції з дотриманням міри узагальнення та диференціації, що відображали би особливості правосуб'єктності вказаних груп ОМС. При цьому в межах нашого дослідження в якості прикладу

розглянемо безпосередній контекст правосуб'єктності лише основних *колегіальних суб'єктів ОМС*. Аналізуючи статті 26, 43, 53 Закону України «Про МС в Україні» [109] закріплюються правила, у світлі яких:

а) сільські, селищні, міські ради, а також районні та обласні ради є правосуб'єктними здійснювати повноваження, віднесені до їх компетенції:

- на сесіях. Згідно ст. 46 Закону України «Про МС в Україні» [109] сільська, селищна, міська, районна у місті (у разі її створення), районна, обласна рада проводить свою роботу сесійно, тобто, на сесіях, що «складаються з пленарних засідань ради», а також «засідань постійних комісій ради» [109]. Слід звернути особливу увагу на те, що першу сесію має скликати відповідна територіальна виборча комісія, а наступні сесії – сільський, селищний, міський голови (для сільської, селищної, міської ради, відповідно) чи голова відповідної ради районної у місті, районної, обласної ради «в міру необхідності, але не менше одного разу на квартал, а з питань відведення земельних ділянок та надання документів дозвільного характеру у сфері господарської діяльності – не рідше ніж один раз на місяць» [109]. У тих випадках, коли суб'єкт, повинен скликати сесії (у строки, передбачені вказаним Законом; у двотижневий строк після появи пропозиції не менш як однієї третини депутатів від загального складу сільської, селищної, міської, районної у місті ради, виконавчого комітету відповідної ради чи пропозиції «не менш як однієї третини депутатів від загального складу районної, обласної ради, голови відповідної місцевої державної адміністрації»), без належної мотивації відмовляється від цих дій (чи коли скликати сесію цей суб'єкт не має об'єктивної можливості) сесія скликається секретарем сільської, селищної, міської ради (для відповідних рад) чи заступником голови районної у місті, районної ради чи першим заступником, заступником голови обласної ради (для відповідних рад) [109].

Крім того, необхідно зауважити, що у відповідності до вимог ч. 12 ст. 46 зазначеного законодавчого акту сесія ради є повноважною, «якщо в її

пленарному засіданні бере участь більше половини депутатів від загального складу ради» [109];

- виключно на пленарних засіданнях цих рад (відповідні пленарні засідання рад є формою роботи сесії цих рад, яка передбачає прийняття ухвал депутатами шляхом голосування);

б) виконавчі комітети сільської, селищної, міської, районної у місті ради є правосуб'єктними здійснювати повноваження, віднесені до їх компетенції на засіданнях виконавчого комітету, що: є правомочними за умови, коли «в них бере участь більше половини від загального складу виконавчого комітету» [109]; скликаються в міру необхідності, проте не рідше разу на місяць відповідно сільським, селищним, міським головою й головою районної у місті ради (у разі відсутності цих суб'єктів чи неможливості здійснення ними відповідної функції – заступником сільського, селищного, міського голови з питань діяльності виконавчих органів ради, а у випадках районної у місті ради – заступником голови ради).

Отже, можемо дійти висновку, що *підтвердженням правосуб'єктності ОМС, як СПА, є:*

а) наявність чинних нормативних актів, положення яких визначають *обсяг правосуб'єктності відповідних органів ОМС.* До відповідної нормативної бази у тій чи іншій мірі необхідно віднести, приміром, КАС України, закони України «Про МС в Україні» [109], «Про місцеві вибори» [249], «Про столицю України – місто-герой Київ» [250], «Про добровільне об'єднання територіальних громад» [251], «Про службу в органах місцевого самоврядування» [252], «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» [253]. При цьому, як і у випадку правосуб'єктності інших СПА, внесення змін до вказаних актів обумовлює й зміну обсягу правосуб'єктності розглядуваних суб'єктів, широту їх можливостей набувати права та обов'язки, здійснювати їх і нести за відповідні дії юридичну відповідальність за наявності належних підстав і умов;

б) наявність «статутного», «процедурного» акту про діяльність відповідного ОМС, що був створений, прийнятий та затверджений належним шляхом. Розглядаючи в якості прикладу ради, щонайперше, слід виокремити статuti відповідних рад, територіальних громад [див., напр.: 254; 255], що створюються та затверджуються відповідно до Конституції України [39], Європейської хартії місцевого самоврядування [256] та, зокрема, законів України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» [251], «Про МС в Україні» [109] та інших законодавчих актів, визначає систему МС відповідної ради, форми та порядок діяльності територіальної громади, її органів та посадових осіб, гарантії прав відповідних місцевих жителів. Особливу увагу також слід звернути увагу на те, що у відповідності до ч. 14 ст. 46 Закону України «Про МС в Україні» [109] не пізніше як на другій сесії затверджується регламент роботи відповідної ради [див., напр.: 257; 258; 259], (до прийняття цього регламенту застосовується регламент, який діяв у попередньому скликанні ради; регламент має застосовуватись з урахуванням вимог Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» [253]), а також положення про постійні комісії ради [109];

в) об'єктивність факту належного здійснення процедури утворення ОМС, що може бути встановлено в об'єктивній дійсності з урахуванням:

- наявності рішення повноважної виборчої комісії на підставі протоколу про результати виборів ради (голів, старост), в якому у відповідності до норм Закону України «Про місцеві вибори» [249] констатується юридичний факт про те, що вибори відбулись і відповідний депутат (депутати, голова, старости) є обраними на відповідних виборах;

- наявності юридичного факту, яким підтверджується, що «строк повноважень місцевої ради, обраної на чергових місцевих виборах», визначених ст. 141 Конституції України [39] (п'ять років), ще не збіг. Вказане правило додатково має значення й в тому сенсі, що також і виконавчий комітет ради, який утворюється відповідною радою, згідно ч. 1 ст. 51 Закону

України «Про МС в Україні» [109] може функціонувати протягом строку повноважень ради [109];

- відсутність: чинного рішення виборчої комісії про визнання відповідних виборів недійсними за результатами розгляду скарги, що стосується виборчого процесу, з урахуванням особливостей, визначених статтями 94–99 Закону України «Про місцеві вибори» [249]; чинного судового рішення за результатом розгляду позовної заяви, що стосується виборчого процесу, ухваленого у відповідності до норм КАС України та яке безпосередньо стосується факту порушень виборчого процесу й законності рішення виборчої комісії, що стосується результатів проведених виборів;

- наявності юридичного факту, яким підтверджується факт початку функціонування ради, сільського, селищного, міського голови (визнання повноважень депутатів ради та констатація обрання сільського, селищного, міського голови). Зокрема, у контексті безпосередньо місцевих рад слід мати на увазі, що згідно частин 2 і 3 ст. 46 Закону України «Про МС в Україні» [109] «перша сесія новообраної сільської, селищної, міської, районної у місті, районної, обласної ради скликається відповідною територіальною виборчою комісією не пізніш як через два тижні після реєстрації новообраних депутатів ради в кількості, яка забезпечує повноважність складу ради» [109]. Відповідне пленарне засідання має відкрити голова зазначеної територіальної виборчої комісії, котрий «інформує раду про підсумки виборів депутатів, а також про підсумки виборів відповідно сільського, селищного, міського голови» (у відповідних випадках) [109];

г) наявність депутатів ради в кількості, яка забезпечує повноважність складу ради. Слід мати на увазі, що у відповідності до частин 4–6 ст. 45 Закону України «Про МС в Україні» [109] сільська, селищна, міська, районна в місті (у разі її створення), районна, обласна рада вважається повноважною «за умови обрання не менш як двох третин депутатів від загального складу ради». У тому ж разі, коли «до ради обрано

менше двох третин її складу», то «до обрання необхідної кількості депутатів продовжує здійснювати повноваження рада попереднього скликання» [109]. Крім того, слід мати на увазі, що у випадку дострокового припинення повноважень деяких депутатів рад, «внаслідок чого до складу ради входить менш як дві третини депутатів, до обрання необхідної кількості депутатів така рада вважається повноважною за наявності більше половини депутатів від загального складу ради» [109].

При цьому вказана обставина має важливе значення не лише для з'ясування наявності необхідного обсягу правосуб'єктності місцевих рад, але й для інших СПА в структурі МС, повноваження яких залежать від строку, обсягу, характеру повноважень відповідної ради;

4. *Правосуб'єктність атипових СПА.* Відповідний елемент правового статусу атипових СПА розглянемо на прикладі *національних комісій регулювання природних монополій*, котрі є суб'єктами, що складаються з колегіального органу та центрального апарату, що обумовлює особливість їх правосуб'єктності, логіка яких вже була окреслена в колегіальних суб'єктах ЦОВВ, ОМС (тобто, ця правосуб'єктність виявляється у загальному та безпосередньому контекстах). В якості конкретного прикладу правосуб'єктності цих суб'єктів візьмемо НКЦПФР. Приймаючи до уваги положення Закону України «Про державне регулювання ринку цінних паперів в Україні» [118], а також Положення «Про НКЦПФР» [119], можемо дійти висновку, що ця нацкомісія вважається правосуб'єктною якщо:

а) *наявні чинні нормативні акти, положення яких визначають обсяг правосуб'єктності НКЦПФР.* Цими актами, щонайперше, є вказаний законодавчий акт та спеціальне положення про Комісію;

б) *наявність загальної кількості повноважних членів НКЦПФР, яка забезпечує правомочність, повноважність Комісії.* Згідно ст. 6 Закону України «Про державне регулювання ринку цінних паперів в Україні» [118] ця нацкомісія (як колегіальний орган) утворюється у складі Голови Комісії та 6 членів Комісії, які призначаються на посади (звільняються з посад)

Президентом України «шляхом видання відповідного указу» [118]. Поряд із тим, необхідно мати на увазі, що законодавцем також висуваються певні вимоги стосовно правосуб'єктності Голови та членів відповідної нацкомісії. Зокрема, на відповідні посади можуть бути призначені лише: громадяни України; особи, котрі мають повну вищу (профільну, економічну або юридичну) освіту; особи, які мають досвід роботи на керівних посадах не менше 3 років упродовж останніх 10 років; особи, котрі не є власниками корпоративних прав професійних учасників фондового ринку.

При цьому наголосимо на тому, що НКЦПФР у безпосередньому контексті є правосуб'єктною набувати права і обов'язки СПА, здійснювати їх та нести за їх неналежне виконання (невиконання) юридичну відповідальність лише з моменту наявності в неї відповідної правомочності, що пов'язується з моментом призначення більше половини її загального кількісного складу. Таким чином, ця нацкомісія є в належній мірі правосуб'єктною, може діяти в якості відповідного СПА у тому разі, коли: кількість призначених (та кількість звільнених) членів Комісії на конкретний момент часу дорівнює більше, аніж половині її загальної кількості складу; не закінчився строк повноважень Голови та членів НКЦПФР (цей строк становить 6 років, а одна й та ж особа не може бути Головою та/або членом цієї нацкомісії більше 2 строків підряд), а у разі закінчення цього строку – не було призначено належним чином відповідно нового Голову чи члена нацкомісії (після закінчення строку повноважень Голова або член НКЦПФР продовжує виконувати свої обов'язки до відповідних нових призначень);

в) наявність членів НКЦПФР в кількості, яка забезпечує правомочність роботи Комісії. Приймаючи до уваги той факт, що основною формою роботи НКЦПФР як колегіального органу є засідання Комісії, необхідно мати на увазі, що ці засідання вважаються правомочними лише у тому разі, якщо на них присутні більше половини загального кількісного складу цього СПА. При цьому слід мати на увазі, що рішення НКЦПФР

вважається прийнятим, якщо за нього проголосувала більшість від загального кількісного складу;

г) наявність атрибутивних ознак СПА. Як і у випадку будь-якого іншого СПА відповідного типу, правосуб'єктність НКЦПФР констатується також з огляду на те, що вона є юридичною особою публічного права, а відтак характеризується особливими атрибутивними ознаками, що ґрунтуються на відповідних формальних ознаках СПА. До цих ознак необхідно віднести те, що розглядувана нацкомісія має: відокремлене майно, що є державною власністю; самостійний баланс; рахунки в органах ДКСУ; печатку із зображенням Державного Герба України та своїм найменуванням [118; 119].

Що ж стосується деліктоздатності суб'єктів публічного адміністрування, то вона у правовій державі, в якій СПА мають бути відповідальними (це одна з основ правопорядку), презюмується на підставі встановлених фактів правоздатності та дієздатності, а також фактом наявності в структурі правового статусу цих суб'єктів юридичної відповідальності. Це пояснюється тим, що в сучасній правовій державі суб'єкти публічного адміністрування не можуть набувати прав і обов'язків, здійснювати їх, не відповідаючи за це, адже це не лише суперечить сучасній теорії правового статусу (безвідповідальними не можуть бути будь-які суб'єкти права), але й концепту «влади», «публічного адміністрування».

Отже, підводячи підсумок викладеному, слід зауважити, що правосуб'єктність, будучи базовим елементом правового статусу будь-якого суб'єкта права, позначаючи спроможність певного суб'єкта набувати певні права і обов'язки, здійснювати їх відповідальним чином, тобто, нести за їх невиконання (неналежне виконання) нормативно визначену юридичну відповідальність, є особливим елементом правового статусу СПА. Це пояснюється тим, що відповідна правосуб'єктність означає, що: 1) певний суб'єкт права може бути СПА конкретного виду (типу) та діяти відповідним чином (здійснювати публічне адміністрування в межах компетенції,

виконуючи покладені завдання шляхом реалізації певних функцій); 2) СПА конкретного виду (типу) спроможний набувати певних прав і обов'язків, нести за їх невиконання (неналежне виконання) нормативно визначену юридичну відповідальність. Крім того, розглядуваний елемент правового статусу СПА є юридичним фактом, критично аналізуючи який, можна дійти висновку про те, чи дійсно суб'єкт права став СПА (з огляду на законодавчо визначені вимоги до відповідної процедури) та, чи відповідають межі діяльності цього суб'єкта його спроможності набувати права та обов'язки, відповідальним чином їх здійснювати. Таким чином, правосуб'єктність СПА тісно пов'язана із іншим елементом його правового статусу – компетенцією, що ґрунтується на правосуб'єктності й не може бути ширшою за неї.

2.2 Компетенція суб'єктів публічного адміністрування

Адміністративно-правовий вимір правосуб'єктності СПА, якому було присвячено увагу у попередньому підрозділі цієї дисертації, будучи передумовою виникнення цього суб'єкта та дійсною нормативною умовою його правомірної діяльності, зокрема, у частині якісної зміни правового статусу (набуття нових прав і обов'язків, за неналежну реалізацію яких наставатиме юридична відповідальність) чи унеможливлення виконувати власні функції (зокрема, у разі втрати правосуб'єктності) безпосередньо пов'язана із компетенцією цього суб'єкта. З цим висновком погоджуються також й інші вчені. Зокрема, А. В. Кумейко зазначає, що компетенція, як те, що «в передбачених законодавством випадках закріплює обов'язок суб'єкта діяти певним чином», ґрунтується на правосуб'єктності, що «покладена в основу компетенції» [175, с. 133]. Таким чином, як вже нами було встановлено у попередньому підрозділі цієї дисертації, компетенція у широкому сенсі є фактичним відображенням правосуб'єктності суб'єкта, а саме нормативно врегульованим втіленням можливостей суб'єкта права мати права, обов'язки, нести юридичну відповідальність (правосуб'єктність загалом): 1) безпосередньо в якості СПА (це є вимогою юридичної доцільності та дієвості права); 2) досягаючи мети створення СПА (це є вимогою адміністративно-правової економії).

При цьому, аналізуючи спеціальну наукову юридичну літературу [див., напр.: 260; 261; 262; 263; 264], слід констатувати, що в наявних наукових джерелах загалом відсутній узгоджений підхід до розуміння поняття «компетенція», хоча саме поняття «компетенція» було вперше запропоновано 60 років тому науковцем Робертом Вайтом (R. W. White), а саме в його ґрунтовній науковій розробці «Мотивація переглянута: концепція компетенції» [265], в якій «компетенція» вченим концептуалізована в якості мотиваційної категорії, що мала під собою біологічну основу.

У результаті значного поширення цієї категорії в науковому обігу юридичної науки, психології, соціології, економіки та педагогіки, зазначене поняття сьогодні інтерпретується, як правило: 1) в якості *властивості особистості*, тобто, як здатність особи «застосовувати знання, вміння, навички та особистісні якості для успішної діяльності в різних проблемних професійних ситуаціях» [266, с. 166]; 2) у *соціально-рольовому сенсі*, в якому компетенція постає певним параметром соціальної ролі, котрий в особистісному плані проявляється як компетентність, відповідність особи певному місцю, яке займає особа, а також «часу» (крім того, компетенція в окресленому сенсі також є «здатністю здійснювати діяльність відповідно до соціальних вимог і очікувань») [267, с. 67–68]; 3) як *міра відповідності професійних якостей особи кваліфікаційним вимогам*, що висуваються до професійних знань і навичок, достатніх для того, щоби виконувати певні посадові обов'язки належним чином, способом (в цьому аспекті компетенція це «об'єктивні вимоги, що пред'являються до професійно-особистісного рівня людини, котра виконує певний вид діяльності; це вміння суб'єкта виконувати дії і функції певного виду діяльності, засноване на необхідних знаннях, навичках, особистісних якостях і ціннісних орієнтаціях» [268, с. 205]). Аналізуючи відповідні підходи до розуміння поняття «компетенція», можемо дійти думки, що всі вони відображають різні контексти вияву розглядуваного явища. Відтак, можемо також припустити, що у безпосередньо адміністративно-правовому контексті поняття «компетенція» вбирає та відображає ці аспекти вияву розглядуваного феномену. Утім, більш складна ситуація в науці адміністративного права спостерігається з приводу питання структури поняття «компетенція».

Наприклад, видатний український юрист-адміністративіст В. Б. Авер'янов зазначав, що компетенція суб'єкта, як його права та обов'язки, є базовим елементом змісту правового статусу кожного органу, що доповнюється завданнями та функціями цього суб'єкта, а також характером його взаємозв'язків з іншими органами тощо [269, с. 247].

Відповідний підхід підтримується багатьма іншими науковцями [див., напр.: 270, с. 401; 271, с. 16]. Зокрема, А. В. Солонар зазначає, що завдання, функції, повноваження та компетенція суб'єкта «перебувають між собою у взаємозв'язку»: «усі державні чи недержавні органи створено з певною метою діяльності»; «саме в завданнях останніх і відображається ця мета», проте «без функцій, завдяки яким реалізуються поставлені перед органом завдання, мета залишається лише на папері» [272, с. 255]. З огляду на цю логіку робиться висновок, що «для виконання функцій кожний орган наділяється тими правами та обов'язками, які можна окреслити поняттям повноваження» [272, с. 255]. У свою чергу сукупність перерахованих структурних елементів складає собою поняття компетенції» [272, с. 255].

Між тим, у наукових розробках обґрунтовуються підходи, в яких компетенція інтерпретується в якості феномену, що сукупно охоплює, приміром: функції та повноваження суб'єкта [85, с. 114, 130] (або ж є сукупністю елементів, що містять дані про призначення суб'єкта, цілі, задачі та предмет його відання [85, с. 125]); предмет відання і повноваження суб'єкта [273, с. 7] тощо. Аналізуючи різні підходи до розуміння поняття «компетенція», зокрема, В. Ю. Боднарчук констатує, що у наукових джерелах поняття «компетенція» науковці, як правило, вживають для об'єднання понять «предмет відання», «функції» та «повноваження» (при цьому автор пропонує охопити відповідним юридичним конструктом також і юридичну відповідальність) [274, с. 20]. Проте, звісно, з таким підходом не можна погодитись у повній мірі, адже функції є похідними від компетенції. За цією ж логікою не можна відносити до структури компетенції й завдання, юридичну відповідальність суб'єкта. Цю ж позицію поділяє також українська вчена О. І. Лавренова, на думку якої, компетенція – «це складна правова категорія, зміст якої становлять предмети відання, а також права і обов'язки суб'єкта владних повноважень» [275, с. 11] (тобто, цей підхід розширює інтерпретацію поняття «компетенція», якої дотримувався В. Б. Авер'янов). Обґрунтовано думку щодо недоцільності розширеного трактування поняття

«компетенція». Визначено, що функції не можуть бути включеними як елемент до поняття «компетенція», оскільки «функції встановлюють частину тієї діяльності, яку має здійснювати орган державного управління у рамках свого статусу в державному апараті (загальний напрямок діяльності), а компетенція визначає, що «може» і «має» здійснити орган на виконання такої діяльності (конкретні владні дії у межах загального напрямку державно-владної діяльності)». Завдання також не входять до поняття «компетенція», оскільки вони «розкривають мету діяльності державної служби та обумовлюють компетенцію лише в загальних рисах, а не визначають її зміст» [275, с. 11]. У цьому контексті такі поняття як «функції» та «завдання» не входять до поняття «компетенція», а обумовлюють її [275, с. 11]. Подібну позицію формулював також вітчизняний правник І. О. Сквірський, наголошуючи на тому, що функції та компетенція в дійсності відображають різні аспекти правового статусу суб'єкта. У цьому сенсі, на думку юриста-адміністративіста, якщо компетенція відображає юридичні можливості реалізації діяльності, орієнтованої на конкретний результат, то функція обумовлює певний напрямок цієї діяльності [276, с. 169–170].

При цьому, в цілому погоджуючись з позиціями О. І. Лавренової та І. О. Сквірського, зазначимо, що в дійсності правосуб'єктність суб'єкта корегується метою виникнення відповідного суб'єкта як такого (зокрема, як СПА), а тому: 1) предмет відання є наслідком симбіозу того, в якій площині (сферах суспільного життя) може функціонувати суб'єкт, досягаючи мети свого створення; 2) предмет відання обумовлює права і обов'язки, реалізуючи які суб'єкт спроможний в дійсності втілити мету; 3) права та обов'язки суб'єкта є сукупністю можливостей діяти, які можуть неефективно втілюватись, навіть будучи підпорядкованими меті діяльності суб'єкта, а тому структуруються в контексті завдань та функцій суб'єкта, що цілісно підпорядковані меті, предмету відання відповідного суб'єкта.

Отже, підводячи проміжний висновок зазначимо, що *компетенція СПА* – це елемент правового статусу цього суб'єкта, що: 1) є особливою

якісною його характеристикою, визначаючою його правове становище й публічно-правову роль, а також адміністративно-правовий потенціал функціонування; 2) складається з предмету відання та прав і обов'язків відповідного суб'єкта, що відповідають його правосуб'єктності.

Для більш повного осмислення сутності компетенції СПА необхідно коротко проаналізувати сутність складових елементів компетенції.

Стосовно прав і обов'язків суб'єкта загалом слід погодитись із тим, що з правової точки зору особа є не просто людиною, а носієм певних прав і обов'язків [277, с. 194]. Відповідне зауваження справедливе й для абстрактного суб'єкта – СПА, без наявності у якого відповідних прав та/або обов'язків (що характеризують його в якості цього суб'єкта) неможливо вести мову про відповідного суб'єкта загалом. При цьому права (надають юридичну можливість вибору варіанту дії під час розв'язання питання у межах компетенції) та обов'язки (імперативним чином регламентують дії суб'єкта) СПА в юридичній літературі, як правило, об'єднуються в такий юридичний конструкт, як «повноваження» [див., напр.: 218, с. 18; 278, с. 127]. Таким чином, як елемент компетенції «повноваження» є переліком конкретних прав і обов'язків (складають основний зміст компетенції), установлених і закріплених законами та іншими нормативно-правовими актами, що є необхідними для здійснення покладених на певного суб'єкта завдань і функцій. При цьому, як справедливо зазначає О. І. Лавренова, «якщо громадяни чи суб'єкти господарювання можуть на свій власний розсуд використати або не використати своє суб'єктивне право», то, приміром, державні служби та їх посадові особи «зобов'язані використати усі надані їм державою права для успішного вирішення поставлених перед ними завдань» [275, с. 11]. У цьому контексті «для ефективного виконання покладених на них завдань та функцій державні служби наділено широким колом повноважень: окрім загальних повноважень, що є характерними для всіх державних служб, кожна державна

служба має також свої специфічні повноваження для здійснення управління у відповідній сфері суспільного життя» [275, с. 11–12].

Відтак, погодимось із провідними українськими юристами-адміністративістами І. П. Голосніченком і Д. І. Голосніченком у тому, що під поняттям «повноваження» у феноменологічному сенсі необхідно розуміти соціальне явище, яке відображає «володіння правами і обов'язками членів (члена) суспільства, переданих суб'єкту відносин в порядку та у спосіб, визначений соціальними правилами і нормами з метою реалізації в особистих або спільних інтересах особи делегувальника і можуть включати в себе право розпорядження її цінностями, право на загальнообов'язковій основі залучати до виконання суспільних доручень, та застосовувати у випадках, передбачених правилами суспільного життя, заходи примусу» [279, с. 148]. З огляду на це доходимо думки, що *повноваження СПА* – це комплекс закріплених у чинному законодавстві прав і обов'язків цього суб'єкта, що відповідають обсягу його правосуб'єктності, скореговані його метою та предметом відання, дозволяючи сукупно ефективно функціонувати в якості СПА, реалізуючи загальні та спеціальні завдання та функції держави (та/або МС), покладені на цей суб'єкт та/або невіддані завдання та функції.

Що ж стосується поняття «предмет відання», то під ним, як під предметом правового регулювання [280, с. 98], українська юрист-адміністративіст О. І. Лавренова пропонує розуміти (у контексті державної служби) нормативно закріплений елемент компетенції, який «позначає сфери суспільного життя, в яких функціонує відповідний юридично компетентний орган» [275, с. 11], тобто, здійснює закріплені за ним повноваження [281, с. 35–36]. Тобто, *предмет відання СПА* – це особливий предмет правового регулювання, що є елементом компетенції цього суб'єкта, визначеним у чинному законодавстві, котрий окреслює сфери та рамки суспільного життя, в яких юридично спроможний реалізовувати свої права та обов'язки відповідний суб'єкт.

Для більш конкретного осмислення предмета відання та повноважень СПА доцільно проаналізувати відповідні елементи компетенції у залежності від елементів системи зазначених суб'єктів.

1. Типові СПА, а саме:

1) *компетенція СПА у системі ОВВ*. З'ясовуючи компетенцію розглядуваних суб'єктів, віднесених до цієї групи СПА, слід в першу чергу окреслити *компетенцію КМУ*, з урахуванням того, що загальні питання його компетенції (головним чином, *предмет відання Уряду*) законодавцем визначаються у ст. 19 Закону України «Про КМУ» [69]. Зважаючи на цю норму законодавчого акту діяльність КМУ спрямовується на забезпечення інтересів Українського народу шляхом: а) «виконання Конституції та законів України, актів Президента України, а також Програми діяльності КМУ, схваленої ВР України» [69] (цей документ згідно п. 1 пар. 5 Регламенту КМУ [70] розробляється на основі узгоджених політичних позицій та програмних завдань коаліції депутатських фракцій у ВРУ та пропозицій членів КМУ); б) «вирішення питань державного управління у сфері економіки та фінансів» (ст. 19, п. 1 ч. 1 ст. 20) [69], «соціальної політики, праці та зайнятості, охорони здоров'я, освіти, науки, культури, спорту, туризму, охорони навколишнього природного середовища, екологічної безпеки, природокористування» (ст. 19, п. 2 ч. 1 ст. 20) [69], «правової політики, законності, забезпечення прав і свобод людини та громадянина» (ст. 19, п. 3 ч. 1 ст. 20) [69], зовнішньої політики (ст. 19, п. 4 ч. 1 ст. 20) [69], «запобігання і протидії корупції, розв'язання інших завдань внутрішньої і зовнішньої політики, цивільного захисту, національної безпеки та обороноздатності» (ст. 19, п. 5 ч. 1 ст. 20) [69].

Окрім цього, звернемо також увагу на те, що більш детально компетенція Кабміну (у частині його повноважень) визначається у Конституції, розділах V–VII Закону України «Про КМУ» [69] (окремі повноваження також закріплюються в інших розділах цього законодавчого акту), а також уточняється в Регламенті КМУ [70]. Серед цих повноважень

особливу увагу слід звернути увагу на *нормотворчі повноваження КМУ*, адже нормотворча діяльність державних органів загалом є їх особливою діяльністю, щодо «розробки, обговорення, прийняття та введення в дію ієрархічно підпорядкованих між собою актів правотворчості, що обумовлена інтересами і потребами політико-організаційного плану, котрі мають загальний характер, відображають сутність та зміст діяльності держави» [282, с. 220], а тобто є особливим виявом компетенції СПА. Згідно ст. 117 Конституції України [39], ст. ст. 49, 51 Закону України «Про КМУ» [69], п. 1 пар. 1, п. 6 пар. 31 Регламенту КМУ [70] Кабмін у межах своєї компетенції на засіданнях КМУ видає урядові акти у формі постанови та розпорядження, які підписуються Прем'єр-міністром України, підлягають реєстрації в порядку, встановленому законом, розміщуються на офіційному веб-сайті КМУ («Єдиному веб-порталі ОБВ») та є обов'язковими до виконання. Між тим, у відповідності до пар. 29, пунктів 1 і 2 пар. 31 Регламенту КМУ [70] урядові постанови є актами Кабміну нормативного характеру, котрі видаються з питань: а) «затвердження положення, статуту, порядку, регламенту, правил, методики та в інших випадках, коли суспільні відносини потребують нормативно-правового врегулювання» [70]; б) «затвердження, прийняття міжнародного договору або приєднання до нього» [70]. Акти Кабміну зазначеної форми набирають чинності з дня їх офіційного опублікування (головним чином, в офіційних виданнях – «Офіційному віснику України» та газеті «Урядовий кур'єр»), якщо інше не передбачено такою постановою (зокрема, постанов, що містять інформацію з обмеженим доступом, то, мають гриф «Таємно», «Цілком таємно», «Особливої важливості» чи «Для службового користування»), але у будь-якому разі не раніше дня її опублікування (за виключенням постанов, що містять інформацію з обмеженим доступом, які «набирають чинності з моменту їх доведення в установленому порядку до виконавців, якщо такими постановами не встановлено пізніший строк набрання ними чинності» [70]). Що ж стосується розпоряджень, то вони у відповідності до пар. 30, пунктів 3

і 4 пар. 31 Регламенту КМУ [70] є урядовими актами з організаційно-розпорядчих та інших поточних питань, а саме з питань: а) «схвалення концепції реалізації державної політики у відповідній сфері, концепції державної цільової програми та концепції закону, директив, урядової заяви, листа, звернення, декларації, меморандуму тощо» [70]; б) «затвердження державної цільової програми, плану заходів» [70]; в) «утворення та затвердження складу робочих груп з питань ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій» [70]; г) «виділення коштів з резервного фонду Держбюджету» [70]; г) «делегування повноважень Кабміну ОВВ у передбачених законом випадках» [70]; д) «передачі майна» [70]; е) «кадрових та інших питань організаційно-розпорядчого характеру» [70]. Розпорядження набирають чинності з моменту їх прийняття (на засіданні КМУ), якщо цими урядовими актами не встановлено пізніший строк набрання ним чинності.

Також зауважимо, що Уряд є суб'єктом законодавчої ініціативи. У цьому сенсі особливу важливість має той факт, що 9 жовтня 2019 року [283] Кабміном було внесено зміни до Регламенту КМУ [70] шляхом доповнення цього нормативно-правового акту новим параграфом, а саме пар. 5-1 «Планування діяльності». З огляду на ці зміни Уряд України «забезпечує планування своєї нормотворчої діяльності з розроблення проектів концепцій реалізації державної політики у відповідній сфері, концепцій державних цільових програм та концепцій законів, проектів нормативно-правових актів» [70]. З цією метою Секретаріат КМУ формує план-графік підготовки зазначених проектів актів (далі – план-графік), що формується відповідно до пропозицій ЦОВВ, інших суб'єктів, зазначених у п. 1 пар. 48 цього Регламенту (при цьому пропозиції «в ініціативному порядку повинні містити обґрунтовані підстави для його розроблення»). Ці «пропозиції до плану-графіка готуються на основі завдань, встановлених законами України, міжнародно-правовими зобов'язаннями України, актами КМУ, протокольними рішеннями Кабміну та дорученнями Прем'єр-міністра України» [70].

Разом із тим, звернемо увагу на те, що Законом України «Про КМУ» [69] та Регламентом КМУ [70] детально регламентуються повноваження Уряду у залежності від суб'єктів, з якими він вступає у відносини. При цьому особливу важливість в межах дослідження правового статусу (а саме компетенції) КМУ, як СПА мають:

а) повноваження у відносинах з ОВВ (розділ V Закону [69], розділ 9 Регламенту КМУ [70]), а саме:

- у відносинах з міністерствами та іншими ЦОВВ Кабмін повноважний, серед іншого: спрямовувати та координувати роботу міністерств та інших ЦОВВ, які «забезпечують проведення державної політики у відповідних сферах суспільного і державного життя, виконання Конституції та законів України, актів Президента України, додержання прав і свобод людини та громадянина» [69]; затверджувати граничну чисельність працівників міністерств та інших ЦОВВ в межах коштів, передбачених у Держбюджеті України для утримання ОВВ; «скасовувати акти міністерств та інших ЦОВВ повністю чи в окремі частині» у разі їх невідповідності Конституції і законам України, актам Президента України та актам КМУ шляхом прийняття відповідних розпоряджень» («проект такого розпорядження готує Мін'юст за дорученням Прем'єр-міністра») [69]; призначати на посаду державних секретарів міністерств, керівників та заступників керівників ЦОВВ, які не входять до складу КМУ, відповідно до законодавства про державну службу, а також перших заступників і заступників міністрів (за поданням Прем'єр-міністра України);

- у відносинах з Радою міністрів АРК і підвідомчими їй органами Кабмін, зокрема: спрямовує і координує діяльність Ради міністрів АРК щодо виконання Конституції та законів України, актів Президента України і актів КМУ на території АРК; має право одержувати від Ради міністрів АРК інформацію з питань її діяльності; «має право звернутися до Президента України та до Верховної Ради АРК з поданням про звільнення з посади»

Голови Ради міністрів АРК у разі неналежного виконання ним покладених на нього повноважень [69];

- у відносинах з місцевими державними адміністраціями КМУ, серед іншого: «спрямовує і координує діяльність цих адміністрацій щодо виконання Конституції та законів України, актів Президента України, актів КМУ, ОВВ вищого рівня, здійснення на відповідній території інших наданих місцевим державним адміністраціям повноважень» [69]; погоджує кандидатури заступників голів обласних державних адміністрацій; «одержує від місцевих державних адміністрацій інформацію про їх діяльність, а також регулярно заслуховує звіти голів державних адміністрацій з питань їх діяльності» тощо [69];

- у відносинах з державними господарськими об'єднаннями, підприємствами (установами, організаціями) Кабмін, серед іншого: у межах коштів, передбачених у Держбюджеті, може утворювати (реорганізовувати, ліквідувати) відповідно до закону державні господарські об'єднання, підприємства, установи та організації («зокрема для здійснення окремих функцій з управління об'єктами державної власності» [69]); затверджує положення та статuti державних господарських об'єднань (підприємств, установ, організацій), розмір асигнувань на їх утримання і граничну чисельність працівників, призначає на посаду та звільняє з посади їх керівників і заступників керівників, застосовує до них заходи дисциплінарної відповідальності; координує та контролює діяльність зазначених державних господарських об'єднань, підприємств, установ та організацій (урядові рішення щодо цього приймаються за пропозиціями ЦОВВ, відповідальних за реалізацію державної політики у відповідній сфері) тощо [69, 70].

Також важливо звернути увагу на те, що Кабмін у відповідності до п. 3 пар. 86 Регламенту КМУ, «здійснюючи відповідно до законодавства свої повноваження щодо контролю за діяльністю державних господарських об'єднань», підприємств (установ, організацій), повноважний [70], зокрема: «визначати критерії ефективності управління об'єктами державної власності

та порядок їх застосування» [70]; «установлювати порядок здійснення контролю за виконанням функцій з управління об'єктами державної власності» [70]; «призначати позапланові ревізії та перевірки фінансово-господарської діяльності, які стосуються використання об'єктів державної власності» [70]; «визначати методику затвердження фінансових планів і обчислення обсягу доходів бюджету від управління державними корпоративними правами» [70]; «визначати ЦОВВ, які здійснюють контроль» за діяльністю державних господарських об'єднань, підприємств (установ, організацій) [70]; «затверджувати у разі необхідності директиви суб'єктам природних монополій на переговори з іноземними суб'єктами господарювання [70];

б) повноваження у відносинах з іншими державними органами, ОМС та громадськими об'єднаннями (розділ VIII Закону [69], розділ 14 Регламенту КМУ [70]). У відносинах з ОМС Кабмін повноважний: спрямовувати діяльність цих органів на сприяння ефективному функціонуванню та розвитку МС, додержання визначених законом прав ОМС; забезпечувати взаємодію ЦОВВ і МОВВ з ОМС у вирішенні питань місцевого значення (зокрема, економічного, соціального та культурного розвитку відповідних адміністративно-територіальних одиниць); вносити на розгляд ВРУ проекти законів про надання ОМС окремих повноважень ОВВ, одночасно подаючи «пропозиції про фінансування здійснення таких повноважень у повному обсязі за рахунок коштів Держбюджету чи шляхом віднесення до місцевого бюджету окремих загальнодержавних податків, а також передачі у комунальну власність чи у користування ОМС відповідних об'єктів державної власності» [69]. Що ж стосується повноважень КМУ у відносинах з громадськими об'єднаннями, то у цих відносинах Кабмін безпосередньо або через ОВВ забезпечує реалізацію передбачених законом прав громадських об'єднань та «розглядає пропозиції громадських об'єднань з питань, що належать до його компетенції» [69]. Крім того, звернемо увагу на те, що у відповідності до пар. 3 Регламенту КМУ [70] Уряд України інформує

громадськість про свою діяльність, залучає громадян до процесу прийняття рішень з питань, що мають важливе суспільне значення.

в) повноваження у відносинах з громадянами, що звернулись до Уряду України (параграфи 158 і 159 Регламенту КМУ [70]). У межах цих відносин, по-перше, Кабмін (а саме Прем'єр-міністр, члени Уряду) здійснює прийом громадян у відповідності до спеціального порядку [284]. По-друге, Кабмін реагує на звернення громадян, адресовані КМУ, Прем'єр-міністрові, Першому віце-прем'єр-міністрові, віце-прем'єр-міністрам, Державному секретареві Уряду України, міністру, який не очолює міністерство, шляхом розгляду цих звернень відповідно до Закону України «Про звернення громадян» [285] та в порядку, встановленому Регламентом КМУ [70], а саме: «Секретаріат КМУ опрацьовує звернення громадян та готує пропозиції для розгляду Прем'єр-міністром, Першим віце-прем'єр-міністром, віце-прем'єр-міністрами, Держсекретарем КМУ, міністром, який не очолює міністерство, для прийняття рішення щодо порушеного питання» [70]; відповіді за результатами розгляду звернень громадян надають посадові особи, яким адресований запит (якщо вирішення питання, порушеного у зверненні, не належить до повноважень адресата, Секретаріат КМУ надсилає звернення протягом 5 днів за належністю відповідному органу чи посадовій особі, про що повідомляється авторіві); електронні петиції, адресовані КМУ, розглядаються у спеціальному порядку, встановленому Кабміном [286].

Широта та рівень окресленої компетенції (предмету відання та повноважень) Уряду обумовлена соціально-правовою та політичною роллю, відведеною цьому СПА Конституцією нашої держави та спеціальним законодавчим актом про КМУ, а саме – бути вищим органом у системі ОВВ. З огляду на це, зазначимо, що відсутність хоча б одного з існуючих елементів компетенції Кабміну призведе до юридичної неспроможності виконавчої влади функціонувати належним чином, а тому, блокуватиме процес досягнення державою мети свого існування. З іншого боку, аналізуючи ст. 20 Закону України «Про КМУ» [69], можемо помітити, що у 2015, 2016 і

2018 роках відбувалось розширення (чи інше корегування) об'єму компетенції Уряду, що в дійсності було обумовлено реформуванням структури СПА та перегляду можливостей (методів, способів, засобів) публічного адміністрування у тих чи інших питаннях, віднесених до предмету відання КМУ.

У свою чергу ЦОВВ мають більш вузькі предмети відання, будучи компетентними здійснювати публічне адміністрування в одній чи декількох сферах суспільного життя. Між тим, необхідно мати на увазі, що у відповідності до абз. 1 п. 12 Порядку № 1074 [247] ОВВ, «утворений в результаті реорганізації, здійснює повноваження та виконує функції у визначених Кабміном сферах компетенції з дня набрання чинності актом Уряду України щодо можливості забезпечення здійснення таким органом повноважень та виконання функцій органу виконавчої влади, що припиняється» [247].

Зокрема, Мін'юст України у відповідності до абз. 2 п. 1 спеціального положення про це міністерство [287] є головним органом у системі ЦОВВ, що: забезпечує формування та реалізує державну правову політику та іншу «юстиційну» державну політику («з питань банкрутства, в сфері електронних довірчих послуг, нотаріату, організації примусового виконання рішень судів та інших органів» тощо [287]); забезпечує формування держполітики у сфері архівної справи і діловодства та створення і функціонування державної системи страхового фонду документації. У свою чергу Мінцифри згідно абз. 2 п. 1 спеціального положення [199] є головним органом у системі ЦОВВ, що забезпечує формування та реалізацію державної політики у сферах: а) «цифровізації, цифрового розвитку, цифрової економіки, цифрових інновацій, електронного урядування та електронної демократії, розвитку інформаційного суспільства, інформатизації» [199]; б) «розвитку цифрових навичок та цифрових прав громадян» [199]; в) «відкритих даних, розвитку національних електронних інформаційних ресурсів та інтероперабельності, розвитку інфраструктури широкосмугового доступу до

Інтернету та телекомунікацій, електронної комерції та бізнесу» [199]; г) «надання електронних та адміністративних послуг» [199]; г) «електронних довірчих послуг та електронної ідентифікації» [199]; д) «розвитку ІТ-індустрії» [199].

Що стосується інших ЦОВВ, то для прикладу розглянемо ДБР, який у відповідності до ч. 1 ст. 1 та ст. 6 Закону України «Про Державне бюро розслідувань» є ЦОВВ, який «здійснює правоохоронну діяльність з метою запобігання, виявлення, припинення, розкриття та розслідування злочинів, віднесених до його компетенції» [193], зокрема: здійснює оперативно-розшукову діяльність та досудове розслідування злочинів, віднесених до підслідності Бюро, на підставах та в порядку, встановлених законом; «вживає заходів щодо виявлення необґрунтованих активів та збору доказів їх необґрунтованості» у порядку та в межах компетенції, визначених законодавством; здійснює співробітництво з поліцейськими та іншими відповідними органами іноземних держав відповідно до законів та міжнародних договорів України тощо [193],

Критично аналізуючи компетенцію зазначених СПА, як елемент їх правового статусу, можемо виокремити наступну очевидну закономірність: міністерства України мають більш широкий предмет відання, ніж інші ЦОВВ, однак, інші ЦОВВ мають більш широкий обсяг повноважень у відповідних сферах суспільного життя (віднесених до їх предмету відання), ніж міністерства (у межах відповідного предмета відання).

Отже, можемо дійти наступних проміжних висновків: а) предмет відання та повноваження Уряду України, ЦОВВ за своїм характером (обсягом, рівнем) впливають із самої сутності органів державної виконавчої влади будь-якої сучасної європейської держави, а тобто: операційний управлінський (також певною мірою неуправлінський) вплив на приватних осіб, суспільство та СПА задля уможливлення (у сенсі ч. 2 ст. 19 Конституції України [39]) нормального функціонування держави і суспільства, а також впровадження ідеї людиноцентризму в діяльності держави; б) Уряд України є

державним органом загальної компетенції, тоді як міністерства України компетентні функціонувати в одній чи декількох сферах життя суспільства, а інші ЦОВВ – переважно в одній конкретній сфері (чи в міжгалузевих сферах);

2) *компетенція СПА у системі МОВВ*. Приймаючи до уваги ст. 13 Закону України «Про МДА» [44] предмет відання МДА у межах і формах, визначених Конституцією і законами України, охоплює вирішення цих суб'єктом питань: а) «забезпечення законності, охорони прав, свобод і законних інтересів громадян»; б) «соціально-економічного розвитку відповідних територій»; в) «бюджету, фінансів та обліку»; г) «управління майном, приватизації, сприяння розвитку підприємництва та здійснення державної регуляторної політики»; ґ) «промисловості, сільського господарства, будівництва, транспорту і зв'язку»; д) «науки, освіти, культури, охорони здоров'я, фізкультури і спорту, сім'ї, жінок, молоді та дітей»; е) «використання землі, природних ресурсів, охорони довкілля»; є) «зовнішньоекономічної діяльності»; ж) «оборонної роботи та мобілізаційної підготовки»; з) «соціального захисту, зайнятості населення, праці та заробітної плати» [44]. Крім того, МДА вирішують й інші питання, віднесені законами до їх повноважень.

Що ж стосується *повноважень МДА*, то з цього приводу слід зауважити, що ці СПА за загальним правилом здійснюють повноваження МС, делеговані їм відповідними радами, а також окремі повноваження ОВВ вищого рівня (передані їм Кабміном). При цьому основні галузеві повноваження МДА окреслюються главою 2 Закону України «Про МДА» [44]. Зокрема, згідно ст. 25 зазначеного Закону МДА «в галузі забезпечення законності, правопорядку, прав і свобод громадян» повноважна забезпечувати: виконання Конституції та законів України, рішень КСУ, актів Президента України, КМУ, інших ОВВ [44]; «здійснення заходів щодо охорони громадської безпеки, громадського порядку, боротьби зі злочинністю» [44]; розгляд звернень громадян та їх об'єднань, контролювати

стан цієї роботи в ОМС, на підприємствах (в організаціях і установах), розташованих на відповідній території; здійснення (й здійснювати) заходів стосовно «організації правового інформування і виховання населення» [44]; надання безоплатної первинної правової допомоги тощо » [44].

Окремо розглянемо також компетенцію ВЦА, яка у загальному вигляді співпадає з компетенцією МДА, проте, має низку особливостей.

Повноваження ВЦА у відповідності до ч. 12 ст. 3 Закону України «ВЦА» [95] здійснюються ними «в порядку, визначеному законами України для здійснення повноважень відповідних ОМС», з урахуванням особливостей, встановлених Законом [95]. Згідно ст. 4 зазначеного законодавчого акту ВЦА населених пунктів на відповідній території здійснюють повноваження (окрім делегованих повноважень) із: організації та участі у здійсненні заходів, пов'язаних із мобілізаційною підготовкою та цивільним захистом [95]; «здійснення заходів щодо створення належних умов для функціонування пунктів пропуску через державний кордон України» [95]; «вирішення відповідно до закону питань про надання дозволу на спеціальне використання природних ресурсів місцевого значення строком не більше одного року, а також про скасування такого дозволу» [95]; «скасування актів виконавчих органів відповідної ради, які не відповідають Конституції, законам України, іншим актам законодавства, рішенням відповідної ради, прийнятим у межах її повноважень; залучення на договірних засадах підприємств, установ та організацій, що не належать до комунальної власності відповідних територіальних громад, до участі в обслуговуванні населення засобами транспорту і зв'язку» [95] тощо. Додатково, районні, обласні ВЦА поряд із здійсненням повноважень МДА на відповідній території також здійснюють повноваження із: «здійснення відповідно до закону повноважень щодо організації проведення в межах відповідної адміністративно-територіальної одиниці всеукраїнських референдумів та виборів органів державної влади і МС» [95]; внесення пропозицій «з питань зміни адміністративно-територіального устрою в

порядку, визначеному законом» [95]; сприяння «формуванню та перевезенню через відповідну територію гуманітарних вантажів для потреб мирного населення, яке проживає на території, що непідконтрольна українській владі тощо» [95]. Також слід звернути увагу на те, що умови діяльності ВЦА та особливі потреби публічного адміністрування на відповідних територіях України обумовлюють те, що ВЦА наділяються законодавством, а саме ст. 5 Закону України «ВЦА» [95] особливими правами, приміром: «тимчасово обмежувати або забороняти рух транспортних засобів і пішоходів на вулицях, дорогах та ділянках місцевості» [95]; «встановлювати порядок використання сховищ, споруд та інших об'єктів для захисту населення, а також для задоволення потреб безпеки» [95]; «організувати евакуацію населення з місць і районів, небезпечних для проживання, а також евакуацію підприємств, установ, організацій та матеріальних цінностей, які мають важливе державне, господарське і культурне значення» [95] тощо;

3) *компетенція СПА у системі місцевого самоврядування*. Аналізуючи обсяг і рівень компетенції ОМС на сьогоднішній час доцільно здійснювати відповідний аналіз безвідривно від особливостей триваючих процесів реформування цих органів влади. У цьому контексті слід мати на увазі, що реформа децентралізації влади, котра, як справедливо зауважує український вчений В. О. Хоменко, «набула особливої актуальності після подій Євромайдану, а також у зв'язку із політичною та соціально-економічною ситуацією в Україні», має своєю метою передачу низки повноважень ЦОВВ відповідно ОМС. Вказане пов'язано з тим, що ОМС «більш обізнані із проблемами на місцевому рівні та можуть їх швидко вирішувати, беручи до уваги обставин, які склалися» [288, с. 4]. З вказаним слід погодитись, зазначивши, що з урахуванням ст. 25 Закону України «Про МС в Україні» [109] (також положень інших законів, зокрема тих, якими ОМС можуть надаватися окремі повноваження ОБВ, у здійсненні яких ОМС є підконтрольними відповідним ОБВ) *компетенція ОМС* виявляється в тому, що ці органи самостійно (чи делегуючи частину своїх повноважень ОБВ)

здійснюють публічне адміністрування у сферах суспільного життя місцевого значення (розглядають та вирішують відповідні питання, зокрема, в межах делегованих повноважень), а саме на територію, на яку поширена їх юрисдикція, несучи за свої дії та рішення відповідальність. При цьому, зокрема, виконавчі органи сільських, селищних і міських рад компетентні у відповідності до положень глави 2 зазначеного законодавчого акту вирішувати питання місцевого значення у таких сферах суспільного життя та галузях адміністрування: соціально-економічний та культурний розвиток, планування та облік (ст. 27) [109]; бюджет, фінанси та ціни (ст. 28); управління комунальною власністю (ст. 29) [109]; «житлово-комунальне господарство, побутове, торговельне обслуговування, громадське харчування, транспорт і зв'язок» (ст. 30) [109]; будівництво (ст. 31) [109]; освіта, охорона здоров'я, культура, фізкультура та спорт (ст. 32) [109] тощо.

Поряд із тим, у відповідності до ст. 27 Закону України «Про МС в Україні» [109] предметом відання виконавчих органів сільських, селищних, міських рад є: а) *власні (самоврядні) повноваження* (зокрема, «забезпечення популяризації та ефективного використання територій та об'єктів для потреб кінематографії, розроблення місцевих програм фінансової підтримки кінематографії та місцевих програм використання потенціалу місцевої сервісної індустрії в галузі кінематографії, проведення заходів кінокомісій, спрямованих на промоцію відповідних територій та об'єктів, забезпечення співпраці з кінокомісіями інших територіальних громад» [109]; «забезпечення складання балансів фінансових, трудових ресурсів, грошових доходів і видатків, необхідних для управління соціально-економічним і культурним розвитком відповідної території, а також визначення потреби у місцевих будівельних матеріалах, паливі» [109]); б) *делеговані повноваження* (участь у здійсненні державної регуляторної політики в межах та у спосіб, встановлені Законом України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» [253]; «статистичний облік громадян, які постійно або тимчасово проживають на відповідній території» [109];

«організаційне забезпечення надання адміністративних послуг ОВВ через центри надання адміністративних послуг[109] тощо).

У контексті питання, що нами розглядається особливу увагу слід звернути увагу на т. зв. «інструментальні повноваження» ОМС, якими вони здійснюють публічне адміністрування, а саме – на юридичні акти цих органів. Під цими документами вчені розуміють підзаконні односторонні акти ОМС, «які регулюють суспільні відносини у сфері їх діяльності» [288, с. 192]. Тобто ОМС компетентні приймати (діючи в якості суб'єктів владних повноважень чи як рівноправний учасник певних правовідносин): а) *акти ОМС нормативного характеру*, що: входять до системи джерел певної галузі права (наприклад, земельного, аграрного, екологічного); закріплюють галузеві правові норми, обов'язкові до виконання всіма суб'єктами відповідних галузевих правовідносин на території, що підпадає під юрисдикцію відповідного ОМС (приміром, закріплюють земельно-правові норми, що застосовуються у земельно-правових відносинах на території, на яку поширюється адміністративний вплив відповідного ОМС); мають неперсоніфікований характер й розраховані на багаторазове використання; приймаються лише з питань місцевого значення та мають локальний характер; б) *акти ОМС індивідуального характеру (адміністративні акти)*, що: мають персоніфікований характер, будучи адресовані конкретній особі (чи особам) або ж стосуються чітко визначеного об'єкту (чи об'єктів); спрямовані на регулювання конкретних ситуацій, які виникають у практичній дійсності (приміром, у сфері використання, охорони та відтворення земель); вичерпуються у своїй дії в самому процесі реалізації передбачених ними положень; є юридичними фактами, а тобто здатні зумовлювати виникнення, зміну та припинення певних галузевих правовідносин [289, с. 83–84].

Крім того, слід звернути увагу на те, що так само, як і у випадку з ЦОВВ, в законодавстві про ОМС врегульовується обсяг повноважень відповідних СПА у контексті взаємовідносин з іншими суб'єктами права.

Зокрема, у відносинах з підприємствами (установами, організаціями), котрі перебувають у комунальній власності відповідних територіальних громад, ОМС згідно ст. 17 Закону України «Про МС в Україні» [109] є суб'єктом, якому підпорядковані, підзвітні та підконтрольні відповідні підприємства. Крім того, ОМС повноважні проводити на зазначених підприємствах (в установах, організаціях) перевірки при здійсненні повноважень у сфері контролю за додержанням законодавства про працю та зайнятість населення. Між тим, ст. 18 зазначеного законодавчого акту також закріплюються повноваження ОМС у відносинах з підприємствами (установами, організаціями), які «не перебувають у комунальній власності відповідних територіальних громад» [109]. Особливої уваги заслуговує ч. 3 вказаної статті Закону, якою закріплено правило згідно якого ОМС «з питань здійснення делегованих їм повноважень ОВВ можуть виступати з ініціативою щодо перевірок, організувати їх проведення, а при здійсненні повноважень у сфері контролю за додержанням законодавства про працю та зайнятість населення проводити перевірки на підприємствах (в установах, організаціях), що не перебувають у комунальній власності, а також фізичних осіб, які використовують працю найманих працівників» [109].

Тобто, можемо дійти висновку, що компетенція ОМС виявляється в тому, що предметом відання цих СПА є сфери суспільного життя на рівні інтересів територіальних громад, які забезпечуються шляхом реалізації повноважень ОМС (також шляхом виконання дискреційних повноважень), що стосуються практично усіх сфер життя відповідної територіальної громади, котра знаходиться на території, на яку поширюється юрисдикція відповідного ОМС.

2. Атипові СПА. Відповідні СПА, як правило, обмежуються в своєму предметі відання однією сферою суспільного життя (ці сфери можуть бути складними й передбачати комплексні правовідносини, що діють в галузевих і міжгалузевих правових режимах), а тому, їх повноваження концентруються у цій сфері й переважно не виходять за її рамки (за виключенням випадків,

коли це передбачається нормативним чином й виправдовується метою діяльності відповідного СПА). Окреслена теза підтверджується в процесі аналізу компетенції підгруп розглядуваних суб'єктів, головним чином національної комісії регулювання природних монополій, установ (закладів) публічного права та фондів публічного права.

Для прикладу розглянемо особливості компетенції ФСЗІ. Предметом відання цього фонду публічного права є соціальний захист осіб з інвалідністю. Саме тому, у відповідності до пунктів 7, 8 і 12 спеціального положення [135] ФСЗІ у межах повноважень: 1) «утворює, ліквідує та реорганізовує територіальні відділення Фонду в межах граничної чисельності працівників Фонду і коштів, передбачених на його утримання, за погодженням з Мінсоцполітики» [135]; 2) «видає накази організаційно-розпорядчого характеру, організовує та контролює їх виконання» [135]; 3) наділений правами: а) «одержувати в установленому законодавством порядку від міністерств», інших центральних та МОВВ, ОМС, підприємств (установ і організацій) інформацію, необхідну для виконання покладених завдань; б) залучати спеціалістів ОВВ, ОМС, підприємств (установ і організацій) за погодженням з їхніми керівниками для розгляду питань, що належать до його компетенції (серед іншого стосовно створення робочих місць для працевлаштування осіб з інвалідністю); в) «скликати наради, проводити конференції, семінари, утворювати комісії та робочі групи, інші консультативно-дорадчі органи з питань, що належать до його компетенції» [135].

Відтак, підводячи підсумок викладеному, слід зауважити наступне:

1. Поняття «компетенція» в науці адміністративного права є двоелементною юридичною конструкцією, якою змістовним та сутнісним чином поєднані предмет відання та повноваження суб'єкта адміністративного права. При цьому саме поняття «повноваження» також є двоелементним юридичним конструктом, котрим охоплено такі складові його елементи, як права та обов'язки, які в контексті публічного права

відображають відповідно можливості обирати варіанти дії та імперативну вимогу діяти певним чином в конкретних ситуаціях практичної дійсності.

2. Компетенція СПА, як фактичне нормативне відображення правосуб'єктності цього суб'єкта, й елемент його правового статусу, окреслює предмет його відання (сфери та рамки суспільного життя, в яких юридично спроможний реалізовувати свої права та обов'язки відповідний суб'єкт), а також об'єм наданих йому повноважень (прав і обов'язків), наявність яких дозволяє будь-кому виокремлювати відповідного суб'єкта в якості СПА (зокрема, робити висновки про його правове становище, публічно-правову роль, а також адміністративно-правовий потенціал функціонування), а йому – діяти, досягаючи мети свого створення.

2.3 Завдання та функції суб'єктів публічного адміністрування

Окресливши сутність правосуб'єктності та компетенції СПА, проаналізувавши їх особливості вияву в контексті системи цих суб'єктів, доцільно розглянути також і похідні від компетенції явища, що є складовими елементами нормативного функціонування розглядуваного суб'єкта, а саме – завдання та функції цього суб'єкта. При цьому наголосимо, що цілком очевидний тісний зв'язок компетенції та завдань і функцій суб'єкта адміністративного права [290, с. 11] призводить до того, що ці елементи його правового статусу досить часто вченими ототожнюються. Зокрема, українські юристи-адміністративісти досліджують функції СПА в контексті його компетенції, а саме як «функціональної складової правового статусу» [53, с. 181]. Утім, як вже нами було встановлено у попередньому підрозділі цієї дисертації, функції та завдання СПА доцільно розглядати окремо від юридичного конструкту компетенції, враховуючи правосуб'єктність і компетенцію суб'єкта, завдання та функції якого аналізуються. Більш детально ця позиція виправдовується в ході критичного аналізу правової сутності та юридичного змісту завдань і функцій СПА.

Спершу зазначимо, що поняття «завдання» взаємопов'язане з поняттям «мета», змістовним та ситуативним чином конкретизуючи його: якщо метою у загальному сенсі розуміють «результат, якого прагне система (орган)», то під завданням – «засіб (спосіб) його досягнення» [291, с. 45]. Зокрема, український науковець В. М. Тертишник вважає, що «завдання» – це «те, що має бути зроблено на тому чи іншому етапі процесу для досягнення його мети» [292, с. 8]. Подібного розуміння дотримується також український вчений О. І. Литвинчук, на думку якого, «завданнями» є «наперед визначений, запланований обсяг робіт; те, що необхідно здійснити для досягнення мети» [293, с. 219]. У свою чергу Р. С. Мельник і В. М. Бевзенко визначають поняття «завдання суб'єкта публічного адміністрування», пропонуючи під ним розуміти «окремі, конкретизовані види діяльності цього

суб'єкта, що у сукупності забезпечують досягнення мети діяльності суб'єкта публічного адміністрування» [53, с. 175].

Таким чином, можемо дійти думки, що під поняттям «завдання СПА» доцільно розуміти наперед визначені, конкретизовані, вимірювальні та закріплені у законодавстві види і обсяг діяльності цього суб'єкта, що відповідають мірі його компетенції й які йому сукупно необхідно здійснювати певною сукупністю дій (операцій) задля досягнення мети свого функціонування.

Звісно, слід мати на увазі, що завдання СПА є неоднорідними та можуть бути поділені з огляду на характеристику елементів системи зазначених суб'єктів на основні та спеціальні, управлінські та неуправлінські. Подібні висновки також можна зустріти в спеціальній науковій юридичній літературі. Наприклад, О. І. Лавренова зазначає, що завдання (на прикладі державної служби як центрального органу виконавчої влади) є структурним елементом адміністративно-правового статусу, поділяючись на наступні два види: 1) загальні завдання (притаманні всім державним службам), поділяючись у свою чергу на такі два підвиди: а) основні («всі без виключення державні служби здійснюють завдання з реалізації державної політики у визначеній сфері та внесення пропозицій щодо формування державної політики у визначеній сфері» [275, с. 15]); б) додаткові («серед завдань, виконання яких покладено на ряд державних служб, є завдання щодо здійснення контролю та нагляду за додержанням вимог законодавства у визначеній сфері та здійснення міжнародно-правового співробітництва у визначеній сфері» [275, с. 15]); 2) спеціальні завдання, які загалом «притаманні конкретній державній службі в залежності від її предмета відання» [275, с. 15]. У свою чергу в залежності від можливості віднесення завдань до комплексу управлінських завдань, завдання СПА можна поділити на:

1) *управлінські завдання СПА*. До цих завдань, на думку американського вченого Р. Л. Акоффа (Russell Lincoln Askoff), викладену в

його фундаментальній праці «Мистецтво вирішення проблем», відносяться:

- а) підтримка сформованого в суспільстві соціально-політичного порядку, способу адміністрування, збереження стабільності та впорядкованості базових суспільних відносин;
- б) цілеспрямоване врегулювання різних галузей та сфер, відносин і процесів, а також феноменів у відповідності з інтересами суспільства;
- в) створення передумов для майбутнього розвитку соціальних об'єктів за рахунок накладення (чи, навпаки, зняття) обмежень для тих чи інших варіантів їх еволюції [294, с. 24];

2) *неуправлінські завдання СПА*. Оскільки серед СПА є ті суб'єкти, що не виконують управлінських завдань, а завдання є обов'язком елементом правового статусу цих суб'єктів, можемо дійти висновку, що відповідні суб'єкти виконують неуправлінські завдання. Вказане є цілком очевидним, адже, як зазначають американські теоретики менеджменту Г. Кунц (Harold Koontz) і С. О'Доннел (Cyril O'Donnell), навіть на найвищих щаблях ієрархії у публічному та приватному секторі посадові особи виконують значний обсяг неуправлінської роботи, хоча, певна річ, «в міру того як ми спускаємося по управлінських сходах, кількість неуправлінських обов'язків виявляє тенденцію до зростання» [295, с. 100]. У сучасному адміністративно-правовому контексті до цих завдань СПА можемо віднести, зокрема:

- а) *просвітницькі, інформативні (зокрема, консультаційні, рекомендаційні) завдання*, які підвищують інформованість усіх учасників суспільних відносин з приводу тих чи інших аспектів предмета відання СПА;
- б) *представницькі завдання*, котрі виявляються в тому, що СПА повноважний представляти у залежності від міри своєї компетенції, зокрема, державу, територіальну громаду тощо;
- в) *правозастосовні завдання*, тобто, застосування норм законодавства з метою вирішення тих чи інших правових спорів (конфліктів), задоволення юридичних приватних потреб суб'єктів права, що не суперечать загальному (публічному) інтересу, благу;
- г) *правотворчі завдання*, а саме участь у процесі формування та практики втілення права;
- г) *публічно-сервісні*

завдання, а тобто надання публічних (насамперед адміністративних) послуг приватним особам.

Також слід погодитись із українським юристом-адміністративістом П. О. Комірчим, який зауважує, що СПА виконують комплекс різноманітних завдань, які у безпосередньому вимірі (тобто, у контексті конкретного суб'єкта) можуть бути поділені на загальні, спеціальні та особливі завдання. Приміром, публічна служба у правоохоронній сфері виконує: а) загальні завдання, що є «тотожними загальним завданням публічної служби в інших сферах» [296, с. 208]; б) спеціальні («впливають з самої сутності діяльності держави в сфері правоохорони, тобто, ті функції, які стосуються виключно правоохоронних органів та відповідної публічної служби», зокрема, виявлення загроз існуючому правопорядку, попередження та припинення порушень правопорядку, зменшення латентності злочинності, застосування заходів юридичної відповідальності до порушників правопорядку) та особливі («стосуються не всієї публічної служби у правоохоронній сфері, а виключно тієї служби (у цій сфері), котра відповідає лише за певний напрямок (чи напрямки) досягнення мети створення та функціонування публічної служби в означеній сфері») завдання цієї служби, що є завданнями, які «виконуються лише державними службовцями розглядуваної публічної служби» [296, с. 208–210].

При цьому особливу увагу серед вказаних завдань заслуговує саме надання СПА адміністративних послуг фізичним та юридичним особам, що сьогодні визнається вченими в якості «основного напрямку діяльності» СПА, а особливо – служб (при цьому вперше на законодавчому рівні терміни «управлінські» та «державні» послуги зустрічаються в Концепції адміністративної реформи 1998 року [36]). Надання адміністративних послуг можна визначити «основним стратегічним завданням для України, оскільки основною доктринальною ідеєю, яка пронизує усю Конституцію України, є те, що права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і

спрямованість діяльності публічної влади: державної влади та місцевого самоврядування» [30, с. 100].

Стосовно ж функцій СПА, то з цього приводу варто зазначити, що відповідні функції в загальному адміністративно-правовому контексті є «частиною змісту управлінської діяльності» [297, с. 365]. При цьому слід погодитись із В. В. Сухоносом і А. Є. Крищенко, що функції: відображають «найбільш суттєві ознаки та спрямовані на здійснення конкретних завдань, що постають перед суб'єктом, об'єктом» [298, с. 96–97]; «охоплюють комплекс способів, методів, прийомів і дій, які забезпечують виконання певних завдань і досягнення цілі» [299, с. 125]. Відповідна логіка у тій чи іншій мірі відображається й на рівні конкретизації сутнісного змісту завдань окремих СПА та суб'єктів адміністративного права загалом. Зокрема, українські вчені О. І. Безпалова та Д. О. Горбач, вважають, що функції Національної гвардії України – це «основні напрями її діяльності, які охоплюють відповідне коло завдань, що виконуються нею для досягнення мети» [178, с. 35].

Разом із тим, Р. С. Мельник і В. М. Бевзенко вважають, що під поняттям «функції суб'єкта публічного адміністрування» слід розуміти «основні види діяльності цього суб'єкта, що утворюють зміст його діяльності» [53, с. 181]. Вчені пояснюють, що такі функції, як правило, «перераховуються у нормативному акті, що урегульовує діяльність суб'єкта публічного адміністрування, й залежать від мети та завдань, що визначені для цього суб'єкта» [53, с. 181]. У цьому контексті функції є «тим інструментом, який приводить у дію організаційно-структурний компонент правового статусу суб'єкта публічного адміністрування, а відтак – здійснення функцій суб'єкта публічного адміністрування його структурами гарантує вирішення завдань й досягнення основної мети цього суб'єкта» [53, с. 181].

Відтак, під поняттям «функції СПА» пропонуємо розуміти елемент правового статусу відповідного суб'єкта, яким охоплено основні, визначені в законодавстві, стабільні напрями діяльності цього суб'єкта в межах його

компетенції, в яких виконуються його завдання таким чином, щоби у процесі функціонування цього суб'єкта була оптимально досягнута його мета.

З огляду на те, що СПА є ті суб'єкти, що здійснюють різні функції, які можна поділити на управлінські та неуправлінські (що логічним чином впливає з видової структури завдань розглядуваних суб'єктів), доцільно в межах нашого дослідження зазначити, що СПА виконують наступні види функцій у межах своєї компетенції:

1. *Управлінські функції СПА.* Є. І. Білокур зазначає, що відповідні функції у цілому «мають також особливість, що полягає у їх необхідності для будь-якого прояву управлінської діяльності». Це, на думку української вченої, означає, що ці функції «мають вираження в діяльності будь-якого суб'єкта управління, тоді як функції цих суб'єктів можуть різнитися» [300, с. 42]. Поряд із тим, розглядувані функції досить часто пов'язують з функціями державного управління, що є цілком закономірним, адже, як зазначають українські вчені Т. М. Кравцова та Г. В. Калініченко, під поняттям «функції державного управління» доцільно розуміти «самостійні, однорідні частини процесу державно-управлінської діяльності із цільовою спрямованістю, які реалізуються відповідними органами державної влади в порядку, визначеному законодавством, з метою виконання функцій держави» [301, с. 522].

2. *Неуправлінські функції СПА.* Функції СПА, так само, як і завдання цих суб'єктів, з огляду на можливості публічного адміністрування у межах сучасної європейської адміністративно-правової концепції «*public administration*», можуть мати неуправлінський характер, тобто бути неуправлінськими. Зазначимо, що на цей факт вже частково звертав увагу В. Б. Авер'янов [302, с. 9–10]. Це пояснюється тим, що на сьогоднішній день зміст діяльності розглядуваних суб'єктів не може бути зведений лише до управління (як вже нами було встановлено у підрозділі 1.1 цієї дисертації, «адміністрування» не тотожне «управлінню», «регулюванню»).

Виходячи із сутності зазначеного феномену (як процесу здійснення впливу на суспільні відносини) та підходів вчених до розуміння відповідних функцій [див., напр.: 301, с. 523; 303, с. 15], можна виокремити наступні види функцій СПА: 1) *функція прогнозування*, що є «наукове передбаченою, систематичною дослідження стану, структури, динаміки та перспектив управлінських явищ і процесів, властивих суб'єкту управління» [304, с. 212]; 2) *функція планування*, яка є видом управлінської діяльності, який визначає перспективу та майбутній стан організації [305, с. 68], «ставить цілі та засоби їх досягнення» [306, с. 163]; 3) *функція організації*, котра є «головним засобом запобігання недолікам» у функціонування суб'єкта [307, с. 154], виражаючись у «процесі створення структури організації та забезпечення взаємодії між її підрозділами» [308, с. 34]; 4) *функція регулювання*, яка є управлінською діяльністю, спрямованою на підтримку в динамічній системі управління суб'єктом «заданих параметрів з метою збереження стану упорядкованості, котрий задається системою управління» [309, с. 138], а, відповідно, діяльністю спрямованою на усунення відхилень, збоїв, недоліків тощо в керованій системі через розробку і впровадження керуючою системою відповідних заходів [305, с. 147]; 5) *функція координації*, що є особливою управлінською діяльністю, якою синхронізуються дії об'єктів управлінської діяльності до тієї міри, за якої встановлюються раціональні зв'язки, якими уможлиблюється злагоджена взаємодія цих об'єктів для досягнення певних окреслених цілей, поставлених перед цими об'єктами, як суб'єктами певної діяльності; 6) *функція обліку*, котра є «системою безперервного спостереження, вимірювання, фіксації та реєстрації даних про той чи інший об'єкт управління, їх систематизація та узагальнення з метою отримання всеохоплюючої інформації, необхідної для внутрішніх та зовнішніх користувачів» [309, с. 138]; 7) *функція контролю*, що є діяльністю, яку можна розуміти в якості певної системи спостережень й перевірки відповідності процесу функціонування об'єкта управління відповідним прийнятим управлінським рішенням, виявлення результатів управлінських

впливів на об'єкт управління [310, с. 466]; 8) *функція правозастосовування*, тобто прийняття правових актів індивідуального характеру; 9) *функція нормотворення*, а саме створення та прийняття (затвердження) нормативно-правових актів; 10) *інформаційна та інформаційно-комунікаційна функція*, тобто надання (та/або отримання, обмін, обробка, перерозподіл, зберігання, знищення, відтворення) інформації; 11) *аналітична функція*, а саме системний та критичний аналіз певного процесу, діяльності, що входить у предмет відання СПА; 12) *публічно-сервісна функція*, а саме сприяння фізичним і юридичним особам у реалізації їх прав і законних інтересів (ця функція є комплексною та, як справедливо зазначає О. В Джафарова, обумовлює т. зв. «публічно-сервісні відносини», що сьогодні становлять основний зміст діяльності СПА у сприянні особам публічного і приватного права реалізовувати свої права та законні інтереси [311, с. 176], виникаючи «у зв'язку зі зверненнями фізичних, юридичних або інших колективних осіб до носія владних повноважень щодо реалізації суб'єктом звернення своїх прав, свобод та законних інтересів шляхом прийняття владного рішення» [312, с. 11]).

Крім того, слід звернути увагу на те, що в теорії адміністративного права існують підходи до класифікації функцій СПА. Зокрема, український науковець П. О. Комірчий, аналізуючи функції публічної служби у сфері правоохорони доходить думки, що у безпосередньому вимірі ці функції поділяються на: 1) універсальні функції, тобто «ті функції, що стосуються публічної служби як такої, та ті, що не стосуються всієї публічної служби, однак здійснюються також у неправоохоронній сфері»; 2) спеціальні функції, а саме профілактична, охоронна, оперативно-розшукова, виконавча функція й функція розслідування та розкриття злочинів і адміністративних правопорушень [313, с. 68–70].

Разом із тим, так само, як і у випадку з компетенцією СПА, завдання та функції цих суб'єктів, як елементи їх правового статусу, доцільно проаналізувати у залежності від елементів системи зазначених суб'єктів.

1. Типові СПА, а саме:

1) *завдання та функції СПА у системі ОБВ*. Спершу зупинимось на *завданнях КМУ*, які закріплені у ст. 116 Конституції України [39] та ст. 2 Закону України «Про КМУ» [69]. У вказаних нормах закріплені наступні завдання КМУ: а) «забезпечення державного суверенітету та економічної самостійності України, здійснення внутрішньої та зовнішньої політики держави, виконання Конституції і законів України, актів Президента України» [69]; б) «забезпечення реалізації стратегічного курсу держави на набуття повноправного членства України в ЄС та в Організації Північноатлантичного договору» [69]; в) вжиття заходів щодо забезпечення прав і свобод людини та громадянина; г) «забезпечення проведення фінансової, цінової, інвестиційної та податкової політики; політики у сферах праці й зайнятості населення, соціального захисту, освіти, науки і культури, охорони природи, екологічної безпеки і природокористування» [69]; г) розроблення та виконання (здійснення) «загальнодержавних програм економічного, науково-технічного, соціального та культурного розвитку України» [69]; д) «забезпечення рівних умов розвитку всіх форм власності; здійснення управління об'єктами державної власності відповідно до закону» [69]; е) розроблення проекту закону про Державний бюджет України й забезпечення виконання затвердженого національним парламентом України Держбюджету України, подання ВРУ звіту про його виконання; є) «здійснення заходів щодо забезпечення обороноздатності та національної безпеки України, громадського порядку, боротьби зі злочинністю» [69]; ж) організація та забезпечення здійснення зовнішньоекономічної діяльності України, митної справи; з) спрямування та координація роботи міністерств, інших ОБВ; и) утворення, реорганізація та ліквідація відповідно до закону міністерства та інших ЦОВВ, діючи в межах коштів, передбачених на утримання ОБВ; і) «призначення на посади та звільнення з посад (за поданням Прем'єр-міністра України) керівників ЦОВВ, які не входять до складу Кабміну» [69]; ї) «здійснення інших повноважень, визначених

Конституцією та законами України» [69]. Таким чином, можемо дійти висновку, що завдання КМУ в повній мірі можуть бути реалізовані з урахуванням його міри правосуб'єктності й повністю збігаються з його компетенцією.

Що ж стосується *функцій Кабміну*, то з цього приводу слід зауважити, що вони є похідними від напрямків діяльності. В науковій літературі питанню визначенню функцій Уряду приділялась значна увага українських правників [див., напр.: 314, с. 38–66; 315, с. 11–12; 316], що обумовлено тим фактом, що в чинному законодавстві функції КМУ не закріплені у безпосередньо структурованому вигляді. При цьому, на нашу думку, найбільш справедливий в цьому сенсі вбачаємо підхід до розуміння структури функцій Уряду України, викладений К. П. Данічевою, на думку якої функції Кабміну поділяються на наступних два рівні: а) основні функції, що мають глобальне значення для життя суспільства: суспільний правопорядок і національна (державна) безпека; керівництво, підбір кадрів, планування, регулювання тощо (галузі економіки, соціально-культурне, адміністративно-політичне будівництво, функціонування всього названого комплексу «можливе лише при постійному управлінському впливі на нього ОВВ»); б) функції, що мають допоміжний характер і спрямовані на обслуговування основних функцій: нормотворча; оперативно-виконавча; юрисдикційна [317, с. 127].

Що ж стосується міністерств України, то з приводу їх *завдань* слід зауважити, що відповідні СПА згідно до вимог ст. 7 Закону України «Про ЦОВВ», як органи, котрі «забезпечують формування та реалізують державну політику в одній чи декількох сферах» [42], мають виконувати наступні завдання: а) забезпечувати нормативно-правове регулювання; б) визначати пріоритетні напрями розвитку; в) «інформувати та надавати роз'яснення щодо здійснення державної політики» [42]; г) узагальнювати практику застосування законодавства, розробляти пропозиції щодо його вдосконалення та вносити «в установленому порядку проекти законодавчих

актів, актів Президента України, КМУ на розгляд Президентів України та Кабміну» [42]; г) забезпечувати здійснення соціального діалогу на галузевому рівні; д) здійснювати інші завдання, визначені законами України [42]. Таким чином, «міністерства забезпечують формування та реалізують державну політику в одній чи декількох сферах» [42], а відтак їх *функції* є наступними видами діяльності: а) нормотворча функція; б) оперативно-виконавча функція; в) юрисдикційна функція.

Більш конкретно ці завдання та функції міністерств окреслюються у спеціальних положеннях про відповідні державні органи. При цьому обсяг завдань цих СПА залежить від наступного: а) скільки сфер суспільного життя адмініструє міністерство (це є особливо актуальним в наш час, коли в процесі реформування адміністративного законодавства та ЦОВВ відбулось «об'єднання» окремих міністерств з метою оптимізації їх діяльності та економії обсягу видатків на їх діяльність); б) наскільки складним є предмет адміністрування. Зокрема, у відповідності до п. 3 Положення «Про Міністерство цифрової трансформації України» від 18 вересня 2019 року [199] Мінцифри забезпечує виконання функцій центрального засвідчувального органу та у цьому контексті формує та реалізує державну політику: а) «у сферах цифровізації, цифрового розвитку, цифрової економіки, цифрових інновацій, електронного урядування та електронної демократії, розвитку інформаційного суспільства» [199]; б) «у сфері розвитку цифрових навичок та цифрових прав громадян» [199]; в) «у сферах відкритих даних, розвитку національних електронних інформаційних ресурсів та інтероперабельності, розвитку інфраструктури широкосмугового доступу до Інтернету та телекомунікацій, електронної комерції та бізнесу» [199]; г) у сфері надання електронних та адміністративних послуг; г) у сферах електронних довірчих послуг та електронної ідентифікації; д) у сфері розвитку ІТ-індустрії. На виконання цих завдань Мінцифри виконує, зокрема, наступні *функції*: а) нормотворчу функцію (приміром, «розробляє проекти законів та інших нормативно-правових актів з питань, що належать

до його компетенції» [199]); б) оперативну, виконавчу функцію (наприклад, координує адміністрування, функціонування та використання адресного простору українського сегмента Інтернету; «організовує ведення діловодства та архіву відповідно до встановлених правил; виконує функції генерального державного замовника Національної програми інформатизації та інших державних програм цифровізації» [199]); в) юрисдикційну функцію, зокрема, в особі міністра Мінцифри: «здійснює моніторинг даних про вчинення та/або спроби вчинення несанкціонованих дій щодо державних інформаційних ресурсів в інформаційно-телекомунікаційних системах, а також про їх наслідки, інформує правоохоронні органи для вжиття заходів із запобігання та припинення злочинів у зазначеній сфері; порушує перед КМУ питання щодо притягнення до дисциплінарної відповідальності керівників ЦОВВ, «діяльність яких спрямовується і координується Міністром, та їх заступників» [199]; «ініціює питання щодо притягнення до дисциплінарної відповідальності керівників структурних підрозділів апарату ЦОВВ, діяльність яких спрямовується і координується Міністром, їх територіальних органів та їх заступників, а також керівників підприємств (установ та організацій), що належать до сфери управління такого органу» [199].

У свою чергу Мінекономіки у відповідності до свого положення у редакції від 1 січня 2020 року [318] виконує значний обсяг завдань, а саме: а) забезпечує формування та реалізацію державної політики економічного та соціального розвитку, державної цінової політики, державної промислової політики, державної військово-промислової політики, державної політики щодо створення і функціонування індустріальних парків, державної політики у сфері праці, зайнятості населення, трудової міграції, трудових відносин, соціального діалогу, державної аграрної політики, державної політики у сфері сільського господарства та з питань продовольчої безпеки держави, охорони прав на сорти рослин, тваринництва, рослинництва, розвитку сільських територій тощо; б) забезпечує формування та реалізацію державної політики у сфері державної статистики на засадах професійної незалежності

та самостійності органів державної статистики в частині розроблення і затвердження нормативно-правових актів у галузі статистики, а також у сфері державного експортного контролю, у сфері державного матеріального резерву, у сфері промислової безпеки, охорони праці, гігієни праці, поводження з вибуховими матеріалами, здійснення державного гірничого нагляду, здійснення державного нагляду та контролю за додержанням вимог законодавства про працю та зайнятість населення тощо; в) забезпечує формування державної регуляторної політики, «державної політики з питань ліцензування, дозвільної системи, нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності», державної політики у сфері захисту прав споживачів, державної політики у сфері нагляду (контролю) у системі інженерно-технічного забезпечення агропромислового комплексу [318]; г) «бере участь у формуванні та реалізації державної політики» у сфері надання адміністративних послуг [318]; г) «реалізує державну політику у сфері організації та контролю за виготовленням цінних паперів, документів суворої звітності» [318]. Відносно ж *функцій* Мінекономіки, слід зазначити, що це міністерство повноважне здійснювати нормотворчу (приміром, виконує функції із стандартизації у промисловому секторі економіки; «здійснює відповідно до закону функції технічного регулювання у визначеній законодавством сфері» [318]), оперативну, виконавчу (зокрема, здійснює функції з регулювання товарного біржового ринку та «здійснює контроль за виконанням суб'єктами управління функцій з управління об'єктами державної власності шляхом проведення єдиного моніторингу ефективності управління об'єктами державної власності» [318]; здійснює функції національного контактного пункту з питань сприяння наданню рекомендацій для багатонаціональних підприємств у рамках Декларації ОЕСР про міжнародне інвестування та багатонаціональні підприємства; «здійснює визначені законом функції органу, що призначає органи з оцінки відповідності, обмежує сферу їх призначення, тимчасово припиняє чи поновлює дію рішень про призначення або анулює такі рішення» [318]) та

юрисдикційну (наприклад, в особі Міністра Мінекономіки: порушує перед Кабміном питання щодо притягнення до дисциплінарної відповідальності керівників ЦОВВ, «діяльність яких спрямовується і координується Міністром, та їх заступників; ініціює питання щодо притягнення до дисциплінарної відповідальності керівників структурних підрозділів апарату ЦОВВ, діяльність яких спрямовується і координується Міністром, їх територіальних органів та їх заступників, а також керівників підприємств, установ та організацій, що належать до сфери управління такого органу» [318]) функції.

Стосовно інших ЦОВВ слід зазначити, що вони, як випливає з попередніх підрозділів дисертації, переважно в своєму правовому статусі обмежуються можливостями впливу на сфери суспільного життя у межах однієї сфери політики держави, що відповідним чином складає зміст їх діяльності. Зокрема, у ч. 2 ст. 1 Закону України «Про ЦОВВ» [42] закріплено правило, у відповідності до якого інші ЦОВВ виконують окремі функції з реалізації державної політики [42]. А, відтак, можемо дійти висновку, що: а) *завдання* цих державних органів обмежені їх компетенцією (предметом відання та повноваженнями) й, таким чином, широта компетенції відповідних СПА обумовлює широту їх завдань, кореговану метою створення та діяльності цих суб'єктів; б) *функції* цих державних органів випливають з їх компетенції та спрямовані на реалізацію завдань цих органів.

Для прикладу розглянемо НП України, що є ЦОВВ, який «служить суспільству шляхом забезпечення охорони прав і свобод людини, протидії злочинності, підтримання публічної безпеки та порядку» [319], а тому згідно ст. 2 Закону України «Про Національну поліцію» [319] надає поліцейські послуги у сферах: а) забезпечення публічної безпеки і порядку; б) охорони прав і свобод людини, а також інтересів суспільства та держави; в) протидії злочинності; г) надання в межах, визначених законом, послуг з допомоги особам, які з особистих, економічних, соціальних причин або внаслідок надзвичайних ситуацій потребують такої допомоги. Тобто, можемо дійти

висновку, що «поліцейська діяльність» – це основне завдання НП України. Що ж стосується функцій поліції, то в цьому аспекті слід погодитись із А. Є. Крищенко, що на відміну від попереднього Закону України «Про міліцію» [320], де у ч. 1 ст. 7, статей 10 і 11 було закріплено «такі функції, як адміністративна, профілактична, оперативно-розшукова, кримінальна процесуальна, виконавча, охоронна (на договірних засадах) функції міліції, а також функція щодо державного захисту суддів, працівників суду, гарантування безпеки учасників судового процесу та контрольна й профілактична функції» [299, с. 125], у Законі України «Про Національну поліцію» «не встановлено переліку функцій, що притаманні діяльності поліції» [299, с. 125]. Поряд із тим, звернемо увагу на те, що ці функції розпорошені у чинному законодавстві, а в наукових розробках юристів-адміністративістів робляться спроби систематизувати відповідні функції Нацполіції. Зокрема, Д. С. Денисюк, критично аналізуючи норми чинного законодавства про поліцію, доходить справедливої думки, що поліція в Україні виконує наступні функції: а) соціальну та сервісну функції; б) превентивну й профілактичну функції (вони спрямовуються на запобігання вчиненню правопорушень); в) кримінально-процесуальну функцію; г) оперативно-розшукову; г) дозвільну; д) охоронну; е) матеріально-технічного забезпечення; є) міжнародного співробітництва; ж) інформаційного забезпечення; з) науково-методичну; і) кадрову; ї) соціально-правового захисту [321, с. 115–117]. Тобто, як вбачається існує суттєва проблема нормативної систематизації відображення функцій окремих СПА;

2) *завдання та функції СПА у системі МОВВ*. МДА, як вже нами зазначалось, здійснюють свої повноваження у межах відповідної адміністративно-територіальної одиниці. При цьому вони у відповідності до ст. 2 Закону України «Про МДА» [44] виконуються наступні основні *завдання*: а) виконання Конституції, законів України, актів Президента України, Кабміну, інших ОВВ вищого рівня; б) забезпечення законності та правопорядку, додержання прав і свобод громадян; в) «виконання державних

і регіональних програм соціально-економічного та культурного розвитку, програм охорони довкілля (у місцях компактного проживання корінних народів і національних меншин – також програм їх національно-культурного розвитку)» [44]; г) підготовка та схвалення прогнозів відповідних бюджетів, підготовка та виконання відповідних бюджетів; г) звітування про виконання відповідних бюджетів та програм; д) взаємодія з ОМС; е) реалізація інших наданих державою, а також делегованих відповідними радами повноважень. Що ж стосується *функцій* МДА, то, серед іншого, вони здійснюють наступні функції: нормотворчу функцію (на виконання Конституції України [39], законів України, актів Президента України, актів КМУ, міністерств та інших ЦОВВ, які «відповідно до закону забезпечують нормативно-правове регулювання власних і делегованих повноважень, голова МДА в межах своїх повноважень видає розпорядження, а керівники структурних підрозділів – накази» [39]); оперативну, виконавчу функцію (зокрема, «контроль за додержанням законодавства з питань науки, мови, реклами, освіти, культури, охорони здоров'я, материнства та дитинства, сім'ї, молоді та дітей, соціального захисту населення, фізичної культури і спорту» [39]; «здійснює управління автомобільними дорогами загального користування місцевого значення в межах адміністративно-територіальної одиниці» [39]); юрисдикційну функцію (наприклад, мають право «звернутися до власника підприємства, установи, організації чи уповноваженої ним особи з вмотивованим поданням про притягнення до відповідальності їх керівників у разі порушення ними законів» [39]);

3) *завдання та функції СПА у системі місцевого самоврядування*. Як вже нами зазначалось у попередніх підрозділах цієї дисертації, розглядувана система суб'єктів є складною, адже охоплює різних СПА, котрі у тій чи іншій мірі підпорядковані спільній меті – здійснення публічного адміністрування на місцевому (локальному) рівні з метою забезпечення інтересів МС. При цьому ускладнює розуміння правового статусу цих суб'єктів той факт, що в

законодавстві України про ОМС відсутні норми, в яких у систематизованому вигляді закріплювались би завдання та функції цих суб'єктів.

Саме тому, окреслену проблему намагались вирішити українські вчені в науковій площині [див., напр.: 322; 323; 324; 325]. Наприклад, О. М. Алтуніна вважає, що до *завдань* ОМС слід віднести наступні завдання: а) виконання Конституції, законів та інших законодавчих актів України, актів Президента України, КМУ, інших суб'єктів державного управління; б) представлення відповідних територіальних громад у відносинах з іншими суб'єктами та здійснення від їх імені та в їх інтересах функцій і повноважень МС, які спрямовані на вирішення питань місцевого значення; в) забезпечення законності і правопорядку, додержання прав і свобод фізичних, юридичних осіб на підвідомчій їм території; г) виконання загальнодержавних і регіональних програм соціально-економічного та культурного розвитку, програм охорони довкілля та інших у частині, що належить до їх компетенції; г) підготовка та забезпечення виконання місцевих бюджетів; д) забезпечення правової, організаційної та матеріально-фінансової самостійності на підвідомчій їм території; е) взаємодія з місцевими органами державної влади у вирішенні питань місцевого значення [158, с. 91].

Стосовно ж *функцій* ОМС, то з цього приводу, враховуючи неоднорідність цих органів й зважаючи на положення законодавства про ОМС, доходимо наступних висновків: а) місцеві ради, як представницькі ОМС, маючи загальну компетенцію місцевого рівня (у відповідності до норм, в яких окреслюються межі цієї компетенції), виконують функції МС; б) виконавчі органи рад здійснюють виконавчі функції («у сільських радах, що представляють територіальні громади, які налічують до 500 жителів, за рішенням відповідної територіальної громади або сільської ради виконавчий орган ради може не створюватися, а функції цього суб'єкта – крім розпорядження земельними та природними ресурсами – здійснює сільський голова одноособово» [109]); в) посадова особа МС – організаційно-розпорядчі та консультативно-дорадчі функції.

2. Атипові СПА. Критично аналізуючи завдання та функції цієї групи СПА необхідно мати на увазі той факт, що їх компетенція обмежується, як правило, впливом на одну сферу суспільних відносин, і цей вплив не носить суто управлінський характер (чи відповідний характер є взагалі відсутнім, будучи заміщений можливостями неуправлінського вияву публічного адміністрування). Отже, спільним для завдань і функцій розглянутих СПА, попри очевидне різноманіття предметів відань і повноважень цих суб'єктів, є те, що розглядувані елементи їх правового статусу переважно спрямовуються на публічне адміністрування в конкретній сфері суспільного життя чи в окремих аспектах цієї сфери суспільного життя.

В якості прикладу розглянемо завдання та функції національних комісій регулювання природних монополій та фондів публічного права. Що стосується відповідних елементів правового статусу НКЦПФР, то вони обмежені необхідністю належного публічного адміністрування в сфері природних монополій з метою недопущення такого стану суспільних відносин у цій сфері, в якій мали би місце в практичній дійсності викривлення правил конкуренції та порушення прав і законних інтересів громадян, суспільства, держави та суб'єктів т. зв. «світу господарства». Власне, це впливає з того, що правовий статус розглянутих суб'єктів загалом є «сукупністю юридичних засобів (елементів)», яка встановлюється нормами права й «надає суспільству спеціального ефективного суб'єкта, який спроможний забезпечити раціональне використання природних ресурсів» [180, с. 79] та інших ресурсів, регулювання яких є регулюванням природних монополій. Наприклад, що стосується НКЦПФР, то, приймаючи до уваги положення Закону України «Про державне регулювання ринку цінних паперів в Україні» [118], а також Положення «Про НКЦПФР» [119], доходимо думки, що до основних завдань НКЦПФР віднесено: 1) «формування та забезпечення реалізації єдиної державної політики щодо розвитку і функціонування ринку цінних паперів та похідних (деривативів) в Україні, сприяння адаптації національного ринку цінних паперів до

міжнародних стандартів» [119]; 2) «координація діяльності державних органів з питань функціонування в Україні ринку цінних паперів та похідних (деривативів)» [119]; 3) «здійснення державного регулювання та контролю за емісією і обігом цінних паперів та похідних (деривативів) на території України» [119]; 4) «захист прав інвесторів шляхом здійснення заходів щодо запобігання і припинення порушень законодавства на ринку цінних паперів та законодавства про акціонерні товариства, застосування санкцій за порушення законодавства у межах своїх повноважень»; 5) «сприяння розвитку ринку цінних паперів та похідних (деривативів)» [119]; б) «здійснення державного регулювання та контролю у сфері спільного інвестування» [119]; 7) здійснення у межах компетенції заходів щодо запобігання і протидії корупції [119] і т. д. Стосовно ж *функцій* НКЦПФР, то в цьому аспекті необхідно зазначити, що ця Комісія виконує наступні функції, як СПА: 1) нормотворчу функцію (зокрема, «розробляє і затверджує нормативно-правові акти з питань, що належать до її компетенції, обов'язкові до виконання» [119] ЦОВВ та місцевими ОВВ, ОМС, учасниками ринку цінних паперів, їх об'єднаннями, а також контролює їх виконання); 2) оперативну, виконавчу функцію (наприклад, здійснює ліцензування професійної діяльності на ринку цінних паперів відповідно до законів України, що регулюють ринок цінних паперів, нормативно-правових актів, прийнятих згідно з цими законами, та з дотриманням вимог ст. 3 Закону України «Про ліцензування видів господарської діяльності» [196]); 3) юрисдикційну функцію (приміром, Нацкомісія звертається до суду з позовними заявами у зв'язку з порушенням законодавства України про цінні папери).

Що стосується *завдань* фондів публічного права, то критично аналізуючи ці завдання на прикладі ФСЗІ, зауважимо, що відповідний Фонд згідно норм Закону України «Про основи соціальної захищеності осіб з інвалідністю в Україні» [136] та спеціального положення, затвердженого наказом Мінсоцполітики України від 14 квітня 2011 року № 129 [135]:

здійснює «фінансове забезпечення заходів щодо соціальної захищеності осіб з інвалідністю в Україні; забезпечує в межах своїх повноважень реалізацію заходів щодо зайнятості та працевлаштування осіб з інвалідністю, зокрема створення робочих місць» [135]. У межах компетенції та цих завдань ФСЗІ, зокрема, здійснює наступні функції: 1) нормотворчу функцію («в межах повноважень видає накази організаційно-розпорядчого характеру, організовує та контролює їх виконання» [135]); 2) оперативну, виконавчу функцію (зокрема, «спрямовує, координує та контролює роботу територіальних відділень Фонду з питань діяльності, визначеної в положеннях про ці відділення» [135]; «сприяє створенню робочих місць для працевлаштування осіб з інвалідністю шляхом надання фінансової допомоги, цільової позики, дотацій заявникам-роботодавцям відповідно до норм чинного законодавства» [135] тощо); 3) юрисдикційну функцію (приміром, вирішує спори, що виникають із правовідносин за статтями 19 і 20 Закону України «Про основи соціальної захищеності осіб з інвалідністю в Україні» [136], якщо відповіді спори не розглядаються в кожному конкретному випадку в судовому порядку; спрямовує, координує та контролює роботу територіальних відділень ФСЗІ з питань «збору сум адміністративно-господарських санкцій та пені за невиконання суб'єктами, котрі використовують найману працю, нормативу робочих місць для працевлаштування осіб з інвалідністю» [136] тощо).

Отже, підводячи висновок викладеному, зауважимо наступне:

1. Завдання та функції є близькими за своїм змістом і сутністю юридичними категоріями, зважаючи на що в науці адміністративного права вони часто ототожнюються, використовуються в якості синонімів, що не є коректним, зважаючи на загальнотеоретичне розуміння понять «завдання» та «функції» суб'єкта чи об'єкта.

2. Завданнями СПА, як елементами їх правового статусу, є наперед нормативним чином визначеними видами й обсягами діяльності цього суб'єкта, що відповідають мірі його компетенції й в процесі їх реалізації

дозволяють оптимальним чином досягати мети створення та функціонування відповідного суб'єкта. При цьому комплекс завдань, які здійснює СПА, можуть бути поділені на дві основні групи: управлінські завдання (вплив на певні сфери, відносини та процеси, а також феномени у межах компетенції суб'єкта; створення передумов для майбутнього розвитку суспільних відносин, процесів тощо): неуправлінські завдання (наприклад, просвітницькі, інформативні, представницькі, правозастосовні, правотворчі, публічно-сервісні).

3. Функції СПА є частиною змісту управлінської та неуправлінської діяльності цих суб'єктів, оскільки цей елемент їх правового статусу відображає основні, унормовані та стабільні напрями діяльності СПА в межах їх компетенції, в яких безпосереднім чином виконуються їх завдання. Між тим, до цих функцій закономірним чином можуть бути віднесені: прогнозування, планування, організація, регулювання, координація, облік та контроль, правозастосовування, нормотворення, інформаційна й інформаційно-комунікаційна функція, аналітична та публічно-сервісні функції.

2.4 Юридична відповідальність суб'єктів публічного адміністрування

Соціальна категорія «відповідальність» особи, як відомо, вже тривалий час є предметом комплексного аналізу низки дослідників у різних галузях науки, «в результаті чого у різних науках та світоглядних школах сформувались (чи ще формуються) власні концептуальні підходи до розуміння цього поняття» [326, с. 18]. При цьому у загальнотеоретичному контексті слід погодитись із тим, що соціальна відповідальність і свобода в цілому – це «два супутніх і тісно взаємопов'язаних поняття», оскільки «в тій мірі, в якій свобода немислима без відповідальності за результати користування нею, в такій же мірі й відповідальність не буде вважатися справедливою, якщо суб'єкт, якого притягують до відповідальності, не був вільний у виборі тієї чи іншої моделі поведінки, за яку настає відповідна відповідальність». В окресленому сенсі в наукових розробках українських вчених також вказується, що «сама наявність відповідальності (правових норм про відповідальність, які застосовуються в реальній дійсності на основі загальних принципів відповідальності) трансформує «абсолютну свободу» в «формальну свободу», яка в необхідній (достатній) мірі збалансована інтересами власника свободи, інтересами суспільства, а також іншої сторони правовідносин». Таким чином, дійсно, цілком очевидно, що необхідність «формальної свободи» людини «обумовлена існуванням людини в суспільстві, існуючому в рамках правопорядку», оскільки «в максимально можливій мірі забезпечує нормальне співіснування людей у суспільстві, а також достатнє функціонування самого суспільства» [327, с. 86]. Зокрема, українські юристи-адміністративісти Ю. М. Бисага та Ю. Ю. Бисага констатують, що «соціальна відповідальність є найважливішим елементом взаємозв'язку особи та суспільства, вона здійснює функцію регуляції поведінки індивіда відповідно до вимог суспільства» [328, с. 32, 37].

Поряд із тим, зв'язок відповідальності та свободи має бути максимально збалансованим, а особливо в питаннях юридичної

відповідальності, яка є окремим видом соціальної відповідальності. Зокрема, український юрист-адміністративіст В. М. Берізко звертає увагу на те, що суспільство перед правом ставить наступні два важливих завдання: 1) «кожен громадянин має бути впевнений, що його права й інтереси охороняються законом і захищені від протиправних посягань, а правопорушенням запобігають за допомогою державного примусу»; 2) «притягнення громадянина до відповідальності здійснюється виключно на підставі і чіткому дотриманні закону, що охороняє його в разі, якщо громадянин не скоїв нічого протиправного» [329, с. 35].

Саме тому, цілком очевидним є те, що інститут юридичної відповідальності, справедливо є однією з «найскладніших та гострих тем сучасної юридичної науки» (серед іншого тому, що ця відповідальність «може слугувати не тільки метою зміцнення законності і захисту порушених прав і свобод громадян та інших осіб», але й, як інструмент держави, «вона легко може перетворитися в легалізований засіб розправи і масових репресій») [330, с. 54, 56], викликає особливий науковий інтерес серед українських правників [див., напр.: 331; 332; 333; 334; 335; 336; 337; 338], котрі вже у тій чи іншій мірі досліджували окремі аспекти становлення сучасної наукової думки про справедливу та збалансовану (із свободою особистості) юридичну відповідальність в нашій державі.

Окремо широкий дослідницький інтерес до юридичної відповідальності пов'язується з актуальністю дослідження юридичної конструкції правового статусу суб'єктів права. Справа в тому, що з результатів проведеного нами критичного аналізу сутності правового статусу (в межах підрозділу 1.2 цієї дисертації), а також з вже опублікованих наукових розробок українських вчених [див., напр.: 339; 340, с. 229–287; 341; 342] впливає, що юридична відповідальність є особливим окремим елементом правового статусу суб'єкта права, зокрема, СПА.

Разом із цим, слід також мати на увазі, що попри очевидну важливість однозначного розуміння правової сутності та природи юридичної

відповідальності, а також, незважаючи на досить широку увагу українських правників до проблематики цього виду соціальної відповідальності, необхідно констатувати, що по сьогоднішній день в юридичній науці відсутнє узгоджене розуміння поняття «юридична відповідальність». Науковці Ю. М. Бисага та Ю. Ю. Бисага вбачають у цьому певну закономірність, оскільки «предметна сфера, що охоплюється цим поняттям, постійно змінюється» [343, с. 96]. У свою чергу, автори монографії «Юридична відповідальність за правопорушення в інформаційній сфері» за ред. К. І. Беякова вважають, що трансформація юридичної відповідальності обумовлена як розвитком суспільних відносин, їх диференціацією та розмежуванням, так і розвитком технологій, які супроводжують існування сучасної цивілізації [344, с. 48–49].

Слід зазначити, що доволі тривалий час в науці та практиці «відповідальність розглядалась лише з позиції покарання» [166, с. 102], а також тлумачилась як своєрідне «продовження» самої держави. О. С. Бакумов з цього приводу зазначає, що «в контексті концепції засобів державного примусу вона сприймалася винятково як інструмент державної влади для покарання фізичних осіб – правопорушників». Однак «лише інтерпретація держави як повноправного суб'єкта правових відносин, а не інстанції, яка є вищою над ними, уможливило підхід до юридичної відповідальності як загально соціального феномена, що має стосуватися не лише людини, і самої держави як партнера людини у правових відносинах. Тим самим дискурс юридичної відповідальності держави ставить під сумнів винятково державну «генетику» самої юридичної відповідальності, натомість указуючи на її загальносоціальну природу та походження» [345, с. 23]. При цьому слід погодитись із українським науковцем А. Ю. Коротких, котрий наголошує на тому, що суть інституту відповідальності у праві полягає саме «у здатності держави впливати на суспільство за допомогою певних заходів юридичного характеру з метою встановлення загального порядку в суспільстві, чіткого регулювання суспільних відносин, усунення конфліктів,

втілення принципу соціальної справедливості та рівності всіх перед законом» [166, с. 101]. Вказане пояснюється тим, що держава впливає на суспільство та суб'єктів права (враховуючи й саму державу в особі державних органів) прямо та опосередковано. *Прямий вплив* виявляється у: 1) встановленні на нормативному рівні правил поведінки суб'єктів права, порушення яких обумовлює настання юридичної відповідальності та обов'язку уповноваженого суб'єкта (не лише державних органів, але й інших компетентних СПА, приватних осіб) притягнути порушника до юридичної відповідальності; 2) правозастосовній діяльності державних органів, повноважних здійснювати юрисдикційну функцію, притягуючи порушника норм чинного законодавства до юридичної відповідальності. *Опосередкований вплив* виявляється в: 1) унормуванні (щонайперше на локальному рівні, в договірному порядку) правовідносин суб'єктом, уповноваженим чинним законодавством на відповідну діяльність і притягнення порушників відповідних норм у законом передбаченому порядку; 2) правозастосовній діяльності, результатом якої є притягнення порушника до юридичної відповідальності.

При цьому слід враховувати, що в межах питання, яке нами досліджується, особливе значення має саме теорія юридичної відповідальності в публічному праві, яка, ґрунтуючись на загальній теорії юридичної відповідальності, має свої особливості. Це пов'язано із тим, що СПА не володіють тією широкою свободою, що і суб'єкти приватного права, а, відтак, згадуваний нами баланс між їх свободою та відповідальністю є відносно збалансованим зв'язком, відповідаючи конституційному правилу, закріпленому в ч. 2 ст. 19 Конституції України [39].

Критично аналізуючи сутність юридичної відповідальності СПА, як структуру окремого юридичного конструкту – елементу їх правового статусу, слід погодитись із українським юристом-адміністративістом М. С. Моїсєєвим, який на прикладі відповідальності ДБР доходить думки, що цей елемент адміністративно-правового статусу Бюро охоплює: 1) юридичну

відповідальність ДБР як юридичної особи; 2) юридичну відповідальність керівництва ДБР; 3) юридичну відповідальність працівників ДБР. У цьому сенсі «ДБР як юридична особа за визначених законом підстав може бути суб'єктом цивільно-правової і адміністративної відповідальності», а можливість притягнення керівництва Бюро до юридичної відповідальності передбачена Законом України «Про Державне бюро розслідувань» [193], «хоча види такої відповідальності не регламентовано» [346, с. 165].

Крім того, слід зробити застереження, що в межах питання юридичної відповідальності СПА, як елементу їх правового статусу, ця відповідальність нами розглядається як у позитивному, так і в негативному аспекті. У цьому сенсі слід врахувати те, що юридична відповідальність наразі розглядається вченими як відповідальність за минуле – «негативний аспект відповідальності», а також за майбутнє – «позитивний аспект відповідальності» [347, с. 14]. Не є виключенням і публічно-правовий контекст дослідження цього елементу правового статусу. Зокрема, вчений М. М. Терещук, критично аналізуючи юридичну відповідальність у публічному праві, доходить думки, що зазначена відповідальність є «нормативним, гарантованим і забезпеченим державним переконанням або примусом публічно-юридичним обов'язком щодо дотримання та виконання норм публічного права, реалізованим у правомірній поведінці суб'єкта права, що схвалюється і (або) заохочується державою, а у випадку його порушення – обов'язком правопорушника перетерпіти осуд, обмеження прав особистого, матеріального та організаційного характеру» [348, с. 125].

Тобто, можемо дійти висновку, що в *сутнісному контексті юридична відповідальність, як елемент правового статусу СПА, є:*

1) *сукупним результатом наявності у відповідного суб'єкта належної міри деліктоздатності.* Це означає, що юридична відповідальність є самостійним елементом правового статусу розглядуваних суб'єктів й похідним елементом правосуб'єктності цих суб'єктів, а саме здатності суб'єкта не лише мати права й обов'язки, але й нести юридичну

відповідальність за неналежне здійснення цих прав і обов'язків. В інакшому випадку, як зазначають вчені, ми не могли би вести мову про те, що СПА можуть бути належним інструментом (та фундаментальним складовим елементом відповідного механізму) забезпечення демократичного режиму в державі, адже безвідповідальне здійснення прав і обов'язків суб'єктом публічного адміністрування пов'язане з численними ризиками зловживань, узурпації влади та диктатури, експлуатації людини та суспільства загалом [37, с. 26]. Вказане є додатковим підтвердженням коректності використаного нами у підрозділі 2.1 цієї дисертації підходу, у відповідності до якого правосуб'єктність СПА є юридичним конструктом, що складається з правоздатності, дієздатності, а також деліктоздатності;

2) *виявом структурного та позаструктурного контрольного зв'язку відповідальності СПА перед державним органом чи ОМС (зокрема, перед суб'єктом делегування повноважень), перед державою і суспільством загалом, перед особою.* Зокрема, вітчизняний науковець А. Ю. Коротких цілком справедливо констатує, що відповідальність СПА та щонайперше публічних службовців суттєво відрізняється від відповідальності інших суб'єктів права. Насамперед, ця відповідальність виявляється «в обов'язку представників держави звітувати перед суспільством, перед контролюючими органами за свою діяльність щодо виконання функцій держави, з урахуванням тих вимог, яким повинен відповідати державний службовець як представник влади» [166, с. 101–102];

3) *результатом наявності в об'єктивній дійсності комплексу підстав та умов настання юридичної відповідальності конкретного типу суб'єкта права.* У контексті цього сутнісного вияву юридичної відповідальності розглядуваного суб'єкта слід зазначити, що вона відображає: а) нормативні приписи, в яких закріплюються підстави та умови настання відповідальності; б) юридичний стан суб'єкта, якого було притягнуто до юридичної відповідальності.

У структурно-сутнісному контексті юридична відповідальність СПА, зважаючи на справедливі концептуальні зауваження вітчизняного юриста-адміністративіста М. С. Моїсеєва [346, с. 165], виявляється у:

1) *юридичній відповідальності СПА у безпосередньому вигляді*. У цьому контексті юридична відповідальність відповідних суб'єктів виявляється у відповідальності: а) *держави* (відповідальність КМУ, міністерств України та інших ЦОВВ, місцевих адміністрацій); б) *територіальних громад* (відповідальність ОМС); в) *суспільства* (відповідальність НКРПМ, фондів публічного права, установ і закладів публічного права). Слід зауважити, що наявність в правовому статусі досліджуваних суб'єктів юридичної відповідальності саме як уособлення відповідальності держави, територіальних громад і суспільства є виявом верховенства права, демократичності держави, а також відображенням концепції найвищої цінності демократичної держави (вищості життя, здоров'я людини за інші цінності держави та суспільства). Саме задля належної об'єктивної цього в Україні створено та функціонує адміністративний суд [349, с. 7], який розв'язує публічно-правові спори, захищає людину від неналежного здійснення публічного адміністрування (враховуючи також захист і самих публічних службовців, адже ці суди «характеризуються потужним потенціалом захисту права на гідну працю держслужбовців, зокрема, з огляду на те, що «правосуддя загалом є найбільш досконалим засобом правового захисту та охорони службово-трудових прав [350, с. 6]). До способів захисту трудових прав осіб, що проходять публічну службу, слід також віднести правовий механізм так званої «запозиченої» праці (або аутсорсингу), за допомогою якого можна звільнити цю категорію працівників від виконання непритаманних їм функцій [351, с. 129-130];

2) *юридичній відповідальності СПА, як юридичної особи*. Слід мати на увазі, що СПА, як юридична особа, може бути суб'єктом кримінально-правової [352], адміністративно-правової [353, с. 128–150; 354; 355],

цивільно-правової [356], господарсько-правової [357] та інших видів юридичної відповідальності;

3) *юридичній відповідальності керівництва СПА*. З огляду на те, що СПА є державні органи, ОМС та атипові суб'єкти, слід мати на увазі, що відповідальність у цьому сенсі окреслюється відповідно відповідальністю публічних службовців (службовців державних органів та ОМС), а також посадових осіб атипових суб'єктів. При цьому юридична відповідальність державного службовця – це «правові відносини, що виникають між державою та державним службовцем щодо порушення останнім норм чинного законодавства, що зумовлюють необхідність для державного службовця перетерпіти обмеження особистого, організаційного чи майнового характеру» [358, с. 146]. Аналогічним чином можна визначити також відповідальність посадових осіб ОМС та атипових СПА.

В адміністративно-правовому сенсі розглядувана відповідальність виявляється в адміністративній, дисциплінарній (також і спеціальній дисциплінарній) та матеріальній видах юридичної відповідальності. Українські юристи-адміністративісти В. К. Колпаков і В. В. Гордєєв зазначають, що *адміністративна відповідальність* є «передбаченим законодавством, примусовим, з додержанням встановленої процедури, застосуванням правомочним суб'єктом до осіб, вчинивших адміністративні проступки, заходів впливу, реалізація яких юридично визнана» [359, с. 151]. При цьому під «адміністративною відповідальністю посадових осіб» в наукових розвідках вітчизняні вчені пропонують розуміти «регламентовану адміністративно-деліктними нормами реакцію з боку уповноважених суб'єктів на діяння посадової (службової) особи, які виявилися у порушенні нею встановлених законом заборон або невиконанні покладених на неї обов'язків, що полягає у застосуванні до посадової (службової) особи заходів державного примусу у вигляді адміністративних стягнень, які тягнуть за собою несприятливі наслідки особистого, майнового та іншого характеру і

владний осуд винного суб'єкта з метою запобігання та припинення правопорушення» [360, с. 937].

Що ж стосується *дисциплінарної відповідальності*, то цей інститут у загальному вигляді безпосередньо пов'язаний із публічно-правовими суспільними відносинами [361, с. 15] й є окремим видом юридичної відповідальності, що, зважаючи на підходи вчених до розуміння відповідної відповідальності [див., напр.: 362, с. 138; 363, с. 272–273; 364, с. 8; 365, с. 369], застосовується до публічних службовців за невиконання або неналежне виконання посадових обов'язків, визначених спеціальним законом про відповідну службу (Законом України «Про КМУ» [69] у випадку членів КМУ, Законом України «Про державну службу» [43] у випадку держслужбовців, Законом України «Про службу в ОМС» [252] у випадку службовців ОМС, а також статутними й іншими законами України у випадку посадових осіб атипових СПА) та іншими нормативно-правовими актами у сфері публічної служби та у сфері функціонування атипових СПА, посадовою інструкцією, а також за порушення: правил етичної поведінки; інше порушення службової дисципліни.

Окремо слід звернути увагу на спеціальну дисциплінарну відповідальність, яка, на думку вчених, є «окремим видом дисциплінарної відповідальності чітко визначених суб'єктів, які за вчинений дисциплінарний проступок можуть залучатися в межах спеціальних нормативних актів до більш жорстких заходів дисциплінарного впливу з особливим порядком накладення та оскарження дисциплінарних стягнень» [366, с. 102].

Також слід звернути увагу на те, що керівники СПА (так само, як і публічні службовці, зокрема) несуть *матеріальну відповідальність*, якою у загальному вигляді є «майнова відповідальність за ті дисциплінарні правопорушення, наслідками яких стала майнова шкода» [367, с. 210];

4) *юридичній відповідальності інших кадрів СПА*. Український вчений Є. Ю. Бараш справедливо зауважує, що «персоналом» є «сукупність усіх людських ресурсів, які має структурний підрозділ», а «кадрами» є

«сукупність співробітників підрозділу, яка характеризується професійно-кваліфікаційною, соціально-психологічною, статевою, віковою та іншими спеціально встановленими характеристиками». Тобто, як наголошує науковець, «до кадрів належать співробітники, які мають професійні здібності до виконуваної діяльності, мають спеціальну підготовку», а саме це поняття характеризує якісну сторону людського ресурсу відповідного СПА [368, с. 77]. В окресленому сенсі до інших кадрів СПА (тобто, окрім керівництва цих суб'єктів) можна віднести *публічних службовців та працівників без відповідного статусу* (у випадку державних органів, ОМС) чи виключно *працівників без статусу публічного службовця* (у СПА, кадри якого не складаються з публічних службовців).

З'ясовуючи юридичну відповідальність публічних службовців, спершу слід зауважити, що публічна служба характеризується наступними ознаками: є підзаконною та професійною діяльністю; є особливою компетентною діяльністю в державних органах та їх апараті, будучи частиною організаційної діяльності держави; виконує свої повноваження відповідно до комплексу правових принципів; має владний характер; сполучена з комплексом обмежень прав і свобод публічних службовців, що виявляється гарантією належного виконання цими службовцями завдань та функцій; ґрунтується на засадах добровільності; фінансується за рахунок коштів державного бюджету [369, р. 129–131]. Особи, які мають відповідний правовий статус, можуть бути притягнуті до дисциплінарної та матеріальної відповідальності (у відповідності до норм законодавства про державну службу та про службу в ОМС; при цьому спеціальна дисциплінарна відповідальність буде наставати на підставі спеціальних нормативно-правових актів), адміністративної та кримінальної відповідальності. У свою чергу особи, які віднесені до кадрів СПА несуть так само адміністративну та кримінальну відповідальність, дисциплінарну та матеріальну відповідальність, однак, вже за інших підстав (зокрема, дисциплінарна та матеріальна відповідальність настає за нормами законодавства про працю).

Більш конкретно юридична відповідальність, як елемент правового статусу публічних службовців, нами буде досліджено у контексті системи досліджуваних суб'єктів.

1. Типові СПА, а саме:

1) *юридична відповідальність СПА у системі ОБВ*. Стосовно юридичної відповідальності Кабміну, то в цьому контексті слід мати на увазі, що українськими юристами-адміністративістами обґрунтовується позиція, відповідно до якої відповідальність, як складова, зокрема, адміністративно-правового статусу Уряду України, відсутня, оскільки КМУ «несе політичну відповідальність» (тобто, має політичний характер), яка є складовою його конституційно-правового статусу. Тому, для адміністративно-правового статусу КМУ «характерним є те, що відповідальність лише теоретично може бути його складовою» [315, с. 5, 10]. Утім, в окресленому контексті слід зробити наступні застереження: а) в межах нашого дослідження правовий статус СПА загалом та КМУ, зокрема, не досліджується лише в контексті адміністративно-правового статусу, але й враховує більший контекст вияву особливостей правового становища цих СПА; б) відповідальність КМУ, яку називають неюридичною, а політичною, має юридичний характер, адже виявляється у відставці Уряду, що сутнісним чином є подібним (є виявом юридичної відповідальності приблизно однакового порядку) до звільнення держслужбовця (чи працівника) зі служби (з роботи) з підстави втрати до нього довіри чи як безпосередньо дисциплінарне звільнення (як окремий захід юридичної відповідальності), на що вже звертали увагу й інші вчені. З огляду на це, зазначимо, що юридична відповідальність Уряду України встановлюється у законодавстві про КМУ, положення якого є нормативною матеріальною підставою для настання юридичної відповідальності цього СПА. Зокрема, у ч. 3 ст. 1, ч. 1 ст. 3, ч. 1 ст. 25 Закону України «Про КМУ» [69], пар. 2 Регламенту КМУ [70] Кабмін визначається відповідальним перед Президентом України і Верховною Радою України, а діяльність цього органу ґрунтується на принципі солідарної відповідальності. Звернемо увагу

на те, що у відповідності до ст. 14 зазначеного законодавчого акту та глави 10 Регламенту КМУ [70] парламент за пропозицією Президента України (чи не менш як третини від конституційного складу ВРУ) «може розглянути питання про відповідальність КМУ» [70] (розглядається на пленарному засіданні не пізніше ніж через 10 днів після внесення цієї пропозиції, якщо: протягом чергової сесії не розглядалось питання про «політико-юридичну» відповідальність Уряду; протягом року не було схвалено Програми діяльності КМУ; пленарне засідання не відбувається на останній сесії ВРУ) та прийняти резолюцію недовіри Уряду України (вона вважається прийнятою, коли а це проголосувала більшість від конституційного складу парламенту), результатом чого є відставка КМУ.

Що стосується членів Кабміну, то вони, згідно ч. 1 ст. 10 Закону України «Про КМУ» [69] перед вступом на відповідну посаду складають присягу, в якій вони стверджують, що «усвідомлюють високу відповідальність члена КМУ». Саме тому, зважаючи на вимоги ст. 45 вказаного законодавчого акту члени КМУ несуть як солідарну (за результати діяльності КМУ як колегіального ОВВ), так і особисту відповідальність (за стан справ у доручених їм сферах публічного адміністрування). Так само законодавцем безпосередньо закріплюється правило, згідно якого члени Уряду за вчинення правопорушень несуть відповідальність відповідно до закону, а тому можуть бути притягнуті до дисциплінарної відповідальності у порядку, передбаченому Законом України «Про КМУ» [69]. Члени КМУ за вчинення корупційних правопорушень або порушення вимог до поведінки осіб, уповноважених на виконання функцій держави (заборона використання службового становища в особистих цілях, запобігання конфлікту інтересів тощо), можуть бути звільнені ВРУ в порядку, визначеному ч. 1 ст. 18 зазначеного Закону [69].

Що стосується міністерств України та інших ЦОВВ, то вони згідно ч. 1 ст. 2, ч. 2 ст. 21, ч. 4 ст. 23 Закону України «Про КМУ» [69] відповідальні перед Урядом, так само, як і голови МДА (під час здійснення своїх

повноважень) й діють на принципі відповідальності. У відповідності до ст. 27 вказаного Закону «посадові особи міністерств, інших ЦОВВ несуть кримінальну, адміністративну, дисциплінарну та цивільно-правову відповідальність відповідно до закону» [69]. У цьому сенсі шкода, завдана незаконними рішеннями, діями чи бездіяльністю цих суб'єктів «при здійсненні ними своїх повноважень, відшкодовується за рахунок держави в порядку, визначеному законом» [69], а сама держава має право зворотної вимоги (регресу) до цих суб'єктів.

Стосовно ж відповідальності кадрів міністерств та інших ЦОВВ, а саме юридичної відповідальності держслужбовців, то у цьому контексті слід зауважити, що згідно ч. 1 ст. 6, ч. 1 ст. 36 Закону України «Про державну службу» [43] посади державної служби в державних органах мають поділятися на категорії та підкатегорії, серед іншого, залежно від ступеня посадової відповідальності держслужбовця, а самі особи, котрі призначаються на посаду державної служби вперше, публічно складають Присягу державного службовця, в якій констатується усвідомлення відповідною особою «своєї високої відповідальності». Між тим, у разі, коли з особою, котра призначається на посаду державної служби, укладено контракт про проходження державної служби, відповідальність сторін за цим контрактом та порядок вирішення відповідних спорів визначається порядком призначення на посади державної служби з укладанням відповідного контракту. Крім того, загальні правила та стандарти дисциплінарної та матеріальної відповідальності держслужбовців визначаються розділом VIII Закону України «Про державну службу» [43];

2) *юридична відповідальність СПА у системі МОВВ*. У відповідності до ст. 3, частин 1 і 2 ст. 30, ч. 1 ст. 42 Закону України «Про МДА» [44] ці суб'єкти діють «на засадах відповідальності перед людиною і державою за свою діяльність, вони та їх голови при здійсненні своїх повноважень відповідальні перед Президентом України, КМУ» [44]. Як відносно

самостійні СПА, структурні підрозділи МДА здійснюють керівництво галузями управління, а також несуть відповідальність за їх розвиток.

Що стосується відповідальності посадових осіб (вони є держслужбовцями й згідно статей 48 і 49 Закону України «Про МДА» [44] несуть відповідальність у порядку, передбаченому Законом України «Про державну службу» [43]) та кадрів МДА загалом, то її особливості відображені у вказаному законодавчому акті, а саме: а) голови МДА несуть відповідальність за виконання покладених на МДА завдань і за здійснення ними своїх повноважень (п. 1 ч. 1 ст. 39), «видають розпорядження одноособово і несуть за них відповідальність згідно із законодавством» (ч. 1 ст. 41) [44]; б) перший заступник та заступники голів МДА несуть персональну відповідальність за стан справ на дорученій їм ділянці роботи (ч. 1 ст. 10, ст. 40) [44]; в) керівники структурних підрозділів МДА очолюють відповідні підрозділи і несуть персональну відповідальність перед головами відповідних державних адміністрацій за виконання покладених на ці підрозділи завдань (ч. 1 ст. 11) [44].

Стосовно ВЦА, то ці СПА є юридичними особами публічного права, котрі згідно ч. 2 ст. 1 Закону України «ВЦА» [95] діють в межах своїх повноважень самостійно і несуть відповідальність за свою діяльність відповідно до закону. При цьому керівник ВЦА організовує роботу відповідної ВЦА та здійснює керівництво її діяльністю, несучи персональну відповідальність за виконання ВЦА покладених на неї повноважень;

3) *юридична відповідальність СПА у системі місцевого самоврядування.* Згідно ч. 1 ст. 4 і ч. 1 ст. 16 Закону України «Про МС в Україні» [109] місцеве самоврядування в нашій державі «здійснюється на принципі відповідальності перед територіальними громадами їх органів та посадових осіб» [109], а самі ОМС є юридичними особами, що діють самостійно та несуть відповідальність за свою діяльність відповідно до закону [109]. Закономірним чином у ч. 1 ст. 4 Закону України «Про службу в ОМС» [252] закріплено правило, у відповідності до якого служба в ОМС

здійснюється на принципі відповідальності, як на одному з основних принципів цієї служби, а громадяни України, котрі вперше приймаються на цю службу (крім тих, що приймаються на посаду сільського, селищного, міського голови, старости) складають Присягу, в якій констатується усвідомлення ними «своєї високої відповідальності».

У ст. 74 цього Закону вказується, що ОМС та їх посадові особи несуть відповідальність за свою діяльність:

а) *перед територіальною громадою*, яким вони є підзвітними, підконтрольними, що виявляється в тому, що ОМС та їх посадові особи можуть на підставі ст. 75 Закону України «Про МС в Україні» [109] бути достроково позбавлені повноважень територіальною громадою у будь-який час, якщо вони порушують Конституцію чи закони України, «обмежують права і свободи громадян, не забезпечують здійснення наданих їм законом повноважень» [109]. Зокрема, у частинах 5 і 6 ст. 42 та ч. 2 ст. 54-1 вказаного Закону зазначається, що: сільський (селищний, міський) голова є відповідальним перед територіальною громадою, відповідальним перед відповідною радою та несе персональну відповідальність за здійснення наданих йому законом повноважень; староста при здійсненні наданих йому повноважень є відповідальним перед жителями відповідного села (селища) та перед сільською (селищною, міською) радою [109]. При цьому у відповідності до статей 23 і 24 Закону України «Про службу в ОМС» [252] «матеріальна шкода, завдана територіальній громаді незаконними рішеннями сільських, селищних, міських голів, голів районних у місті, районних та обласних рад, їх заступників, керівників управлінь, відділів, інших структурних підрозділів виконавчих ОМС, діями чи бездіяльністю посадових осіб МС при здійсненні ними своїх повноважень, відшкодовується за рахунок місцевого бюджету в порядку, встановленому законом» [252]. У свою чергу «сільські, селищні, міські, районні у місті, районні та обласні ради, сільський, селищний, міський голова, голова

районної у місті, районної та обласної ради мають право зворотної вимоги» до посадової особи МС, яка заподіяла шкоду територіальній громаді [252];

б) *перед державою*, а саме у разі порушення ними Конституції чи законів України (ст. 76 вказаного Закону). Поряд із тим, відповідальність посадових осіб ОМС перед державою може бути підставою й для відповідальності перед територіальною громадою. Зокрема, згідно ст. 20 Закону України «Про службу в ОМС» [252] посадові особи ОМС (крім посадових осіб, зазначених у ч. 2 ст. 20 вказаного Закону), котрих притягнуто до відповідальності за корупційні правопорушення (чи «стосовно яких набрало законної сили рішення суду щодо визнання їх активів або активів, набутих за їх дорученням іншими особами» або в інших передбачених ст. 290 ЦПК України [370] «випадках, необґрунтованими та їх стягнення в дохід держави» [252]), «підлягають звільненню з посади» [252] у порядку, визначеному Законом України «Про МС в Україні» [109];

в) *перед юридичними і фізичними особами*, коли в результаті неправомірних рішень, дій або бездіяльності ОМС, була заподіяна шкода юридичним і фізичним особам (ця шкода відшкодовується за рахунок коштів місцевого бюджету у разі, коли вона заподіяна ОМС, чи за рахунок власних коштів посадових осіб ОМС, коли ця шкода заподіяна відповідними особами). При цьому підстави, види і порядок відповідальності ОМС та їх посадових осіб визначаються Конституцією України, цим та іншими законами.

2. Атипові СПА. В якості прикладу розглянемо ДП «Укрметртестстандарт», що є атиповим СПА (віднесених до підгрупи установ, закладів публічного права) та відповідно до пунктів 4.5 і 4.9 статуту, затвердженого наказом Мінекономіки від 11 жовтня 2019 року № 208 [130] несе відповідальність за наслідки своєї діяльності та виконання зобов'язань (в межах належного йому майна) перед бюджетами, державними цільовими фондами й контрагентами. Разом із тим, ДП «Укрметртестстандарт» не несе відповідальності за зобов'язаннями власника (Уповноваженого органу

управління), а власник не несе відповідальності за зобов'язаннями цього держпідприємства, крім випадків, передбачених ГК України [371] та іншими законами. З пунктів 7.2 і 7.5 зазначеного Статуту випливає, що генеральний директор ДП «Укрметртестстандарт» підзвітний Уповноваженому органу управління (цей орган реалізує через нього свої права щодо управління держпідприємством), відповідно до покладених на нього завдань несе персональну відповідальність за стан та діяльність, а також за виконання фінансових планів держпідприємства.

Отже, зважаючи на викладене, можемо дійти наступних висновків:

1. Юридична відповідальність СПА є важливим «завершальним» елементом їх правового статусу, що стримує цих суб'єктів від можливостей використання своїх повноважень і функцій, всупереч меті створення цих СПА та всупереч меті й завданням публічного адміністрування. Це пояснюється тим, що сутнісним чином досліджуваній елемент правового статусу СПА є: 1) сукупним результатом наявності у відповідного суб'єкта належної міри деліктоздатності; 2) виявом структурного та позаструктурного контрольного зв'язку відповідальності СПА перед державним органом чи ОМС, перед державою і суспільством загалом, перед особою; 3) результатом наявності в об'єктивній дійсності комплексу підстав та умов настання юридичної відповідальності конкретного типу суб'єкта права.

2. Юридична відповідальність СПА є комплексним поняттям, структура якого охоплює: 1) юридичну відповідальність СПА у безпосередньому вигляді; 2) юридичну відповідальність СПА як юридичної особи; 3) юридичну відповідальність керівництва СПА та інших кадрів СПА. У цьому контексті юридична відповідальність є характерною абсолютно для всіх СПА, навіть для тих, для яких, на думку окремих вчених, характерною є лише т. зв. «політична відповідальність» (Уряд України), котра насправді у сутнісному аспекті є окремим виявом юридичної відповідальності.

ВИСНОВКИ ДО РОЗДІЛУ 2

1. Правосуб'єктність, як елемент правового статусу суб'єкта, є трискладовою категорією, що охоплює правоздатність, дієздатність і деліктоздатність суб'єкта, що є вичерпною юридичною характеристикою спроможності суб'єкта виступати учасником певних правовідносин. В адміністративно-правовому аспекті правосуб'єктність також означає спроможність суб'єкта набувати компетенції й нести юридичну відповідальність за здійснення тих чи інших заходів з питань, що належать до його компетенції.

Правосуб'єктність СПА, як фундаментальний елемент його правового статусу, є складним правовим феноменом, що є: 1) похідним виразом правосуб'єктності конкретного суб'єкта адміністративного права, що дозволяє: а) з'ясувати спроможність цього суб'єкта бути СПА у тому разі, коли він володіє здатністю: задовольнити необхідність держави (та територіальної громади) і суспільства у публічному адмініструванні, що окреслюється в якості певної мети функціонування СПА (й після становлення в якості відповідного суб'єкта функціонувати, досягаючи мети свого створення); задля належного досягнення мети свого створення набувати певних повноважень, самостійно їх виконувати (й, якщо це передбачено законодавством, делегуючи окремі свої публічні функції певним атиповим СПА) й самостійно нести відповідальність за їх неналежне виконання (невиконання); б) виокремлювати його, з одного боку, в системі галузевих суб'єктів в якості ЦОВВ, ОМС і т. д., а з іншого боку – у системі СПА в якості типових і атипових СПА; 2) похідним виразом повноважності суб'єкта в конкретний момент часу, коли суб'єкт права діє в якості СПА, враховуючи те, що правосуб'єктність є не лише передумовою набуття інших елементів правового статусу, але й умовою збереження набутих елементів статусу.

2. Аналіз правосуб'єктності різних видів (типів) СПА в Україні дає підстави стверджувати, що відповідний елемент їх правового статусу можна розуміти в наступних контекстах:

1) у загальному контексті – правосуб'єктність органу, як такого. У цьому сенсі правосуб'єктність виявляється з огляду на те, що: а) наявні чинні норми, в яких визначається обсяг прав і обов'язків суб'єкта, процедура його формування та легалізації його діяльності (для ЦОВВ цими актами є: спеціальні закони; розпорядчі акти суб'єкта, компетентного створювати ЦОВВ; «статутні» нормативно-правові акти); б) в практичній дійсності суб'єкт був сформований, легалізований у відповідності до вимог чинного законодавства (наприклад, внесення до ЄДР запису про державну реєстрацію відповідного органу як юридичної особи) й компетенція відповідного СПА не була змінена, результатом чого стало би те, що правосуб'єктність цього суб'єкта була би вужчою за обсяг відповідної його компетенції [також це означає, що відповідний СПА належним чином володіє певними атрибутами певного виду (типу) СПА (наявність печатки із зображенням Державного Герба України та власним найменуванням, а також власних бланків; наявність на будинку, де розміщуються СПА, вивішеної спеціальної таблички)];

2) у безпосередньому (ситуативному) контексті – правосуб'єктність органу в конкретний момент часу функціонування (здійснення повноваження). У цьому контексті колегіальний СПА (наприклад, КМУ, місцеві ради, НКЦПФР) є правосуб'єктним, а відтак, може діяти в межах своєї компетенції тоді, коли необхідні якісні характеристики відповідного типу (виду) СПА наявні у цього суб'єкта в момент вчинення ним публічно-владних та інших дій саме як відповідним СПА (приміром, наявна необхідна кількість членів відповідного органу; наявність факту, який підтверджує, що строк повноважень органу, який виступає в якості СПА, не збіг тощо).

3. Компетенція у загальному сенсі є фактичним відображенням та нормативно врегульованим втіленням можливостей суб'єкта права володіти

необхідною мірою правосуб'єктності загалом: 1) безпосередньо в якості СПА (це є вимогою юридичної доцільності та дієвості права); 2) досягаючи мети створення СПА (це є вимогою адміністративно-правової економії).

Компетенція СПА – це елемент його правового статусу, що: 1) є особливою якісною його характеристикою, визначаючою його правове становище й публічно-правову роль, а також адміністративно-правовий потенціал функціонування; 2) складається з предмету відання та прав і обов'язків (повноважень) відповідного суб'єкта, що відповідають його об'єму правосуб'єктності. При цьому повноваження СПА – це комплекс закріплених у чинному законодавстві прав і обов'язків цього суб'єкта, що відповідають обсягу його правосуб'єктності, скореговані його метою діяльності та предметом відання, дозволяючи сукупно ефективно функціонувати в якості СПА, реалізуючи загальні та спеціальні завдання та функції держави (та/або МС), покладені на цей суб'єкт та/або невіддані завдання та функції. У свою чергу предмет відання СПА – це особливий предмет правового регулювання, що є елементом компетенції цього суб'єкта, визначеним у законодавстві, котрий окреслює сфери та рамки суспільного життя, в яких юридично спроможний реалізовувати свої права та обов'язки відповідний суб'єкт.

4. Критичний аналіз компетенції СПА дає підстави стверджувати, що суб'єкти у сучасній системі СПА в Україні характеризуються: 1) загальною компетенцією, що поширюється на всю територію держави (КМУ); 2) «загальною» компетенцією, якою може володіти державний орган, та, що поширюється на всю територію відповідної адміністративно-територіальної одиниці на постійній (МДА) чи тимчасовій (ВЦА) основі; 3) «загальною» компетенцією, що має локальне значення, поширюючись на території, на які поширена юрисдикція відповідних самоврядних СПА (ОМС); 4) компетенцією, що охоплює одну чи декілька сфер (міністерства України) чи, як правило, одну конкретну сферу життя суспільства (зокрема, інші ЦОВВ, НКРПМ). Крім того, компетенція СПА в частині їх повноважень

може бути поділена на: 1) власні повноваження, тобто властиві саме конкретному виду (типу) СПА; 2) делеговані повноваження, а саме ті, що були делеговані певному СПА іншим СПА.

5. Завдання СПА – це елемент правового статусу цього суб'єкта, який є наперед визначеними та конкретизованими, вимірювальними та закріпленими у законодавстві видами й обсягами діяльності цього суб'єкта, що відповідають мірі та рівню його компетенції й які йому сукупно необхідно здійснювати певною множиною дій (операцій) задля досягнення мети свого функціонування.

Аналіз закріплених в чинних нормативно-правових актах завдань різних видів (типів) СПА в Україні дає підстави стверджувати, що обсяг завдань цих суб'єктів залежить: 1) від кількості галузей, сфер суспільного життя, які адмініструє певний СПА, з урахуванням того, що їх кількість обмежена компетенцією відповідного суб'єкта (широта компетенції СПА обумовлює широту його завдань, кореговану метою створення та діяльності цих суб'єктів; 2) від того, наскільки складним є предмет адміністрування. Крім того, цей елемент їх правового статусу може бути поділений на наступні основні групи: 1) управлінські завдання СПА (зокрема, цілеспрямоване врегулювання конкретних галузей та сфер, суспільних відносин і процесів, окреслених компетенцією), які є характерними для усіх типових і окремих атипових СПА (приміром, НКРПМ); 2) неуправлінські завдання СПА (просвітницькі, інформативні, представницькі, правозастосовні, правотворчі, публічно-сервісні), що в тій чи іншій мірі характерні для всіх СПА.

6. Функції СПА впливають з їх компетенції та спрямовані на реалізацію завдань цих суб'єктів. Таким чином функції СПА – це елемент правового статусу цього суб'єкта, яким охоплено основні, визначені в законодавстві, стабільні напрями діяльності відповідного суб'єкта в межах його компетенції, в яких виконуються його завдання таким чином, щоби у

процесі функціонування цього суб'єкта була оптимально досягнута його мета діяльності.

Функції СПА у безпосередньому вигляді, як правило, не закріплюються в чинному законодавстві, хоча в історії правового регулювання цих суб'єктів вже використовувався відповідний нормотворчий підхід (наприклад, до реформи правоохоронної системи законодавцем закріплювався перелік функцій міліції). При цьому аналіз чинного законодавства дає підстави стверджувати, що у системі СПА в Україні ці суб'єкти виконують наступні функції: прогнозування; планування; організації; регулювання; координації; обліку; контролю; правозастосовування; нормотворення; аналітичну, інформаційна та інформаційно-комунікаційна та публічно-сервісна), які властиві в тій чи іншій мірі всім СПА.

7. Юридична відповідальність СПА в сутнісному контексті, як елемент його правового статусу, є: 1) сукупним результатом наявності у цього суб'єкта належної міри деліктоздатності (відповідальність є «похідним» елементом деліктоздатності СПА, яка набуває практичний сенс лише у разі вчинення діянь, за які може настати юридична відповідальність); 2) виявом структурного та позаструктурного контрольного зв'язку відповідальності СПА перед державним органом чи ОМС, перед державою і суспільством загалом, а також перед особою; 3) результатом наявності в об'єктивній дійсності комплексу підстав та умов настання юридичної відповідальності конкретного типу суб'єкта права.

Юридична відповідальність СПА у структурно-сутнісному контексті є комплексною категорією, яку складає юридична відповідальність: 1) СПА у безпосередньому вигляді, що виявляється у відповідальності держави (в особі КМУ, міністерств України та інших ЦОВВ, МДА), територіальних громад (в особі ОМС) чи суспільства (в особі НКРПМ, фондів публічного права, установ і закладів публічного права); 2) СПА, як юридичної особи; 3) керівництва СПА (передбачена у загальних і, як правило, у спеціальних нормативно-правових актах, поширених на посадових осіб КМУ, ЦОВВ,

МДА, ОМС); 4) інших кадрів СПА (норми цієї відповідальності закріплені в загальних нормативно-правових актах, зокрема, в законодавстві про працю).

РОЗДІЛ 3. ПРОБЛЕМИ ТА ШЛЯХИ УДОСКОНАЛЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО СТАТУСУ СУБ'ЄКТІВ ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ

3.1 Проблеми правового забезпечення правового статусу суб'єктів публічного адміністрування

Як вже зазначалось у підрозділі 1.2 дисертації, поняття «правовий статус СПА» в сучасній українській юридичній думці є суто теоретичною категорією, що має істотне практичне значення. При цьому, відповідне значення особливим чином актуалізується в контексті триваючих перетворень адміністративного законодавства в Україні, що націлені на модернізацію елементів правового статусу СПА, результатом чого мають стати, як мінімум: 1) подальша демократизація публічного адміністрування в державі; 2) здійснення чергового етапу комплексного та структурного перетворення держави в сучасну правову державу; 3) зниження рівня корупції персоналу СПА; 4) оптимізація функціонування СПА; 5) реалізація європейських амбіцій України. Крім того, наголосимо, що ці результати можуть бути досягнуті у результаті вирішення проблем правового статусу СПА (окреслені у підрозділі 1.2 та розділі 2 дисертації) та правового забезпечення цього статусу. Таким чином, для процесу модернізації правового статусу СПА важливим є вирішення відповідних проблем, чому може належним чином сприяти їх виокремлення та систематизація [372].

У межах порушеного питання спершу зазначимо, що проблематика правового забезпечення правового статусу СПА у межах цього дослідження переважно розташована в площині питання адміністративно-правового забезпечення, що є важливим поняттям науки адміністративного права. Приймаючи уваги підходи вітчизняних вчених [див., напр.: 373, с. 103; 374, с. 433; 375; 376, с. 218] до розуміння відповідного поняття, погодимось із тим, що адміністративно-правове забезпечення у загальному сенсі є

«забезпеченням (у статичному вимірі – станом забезпечення) чогось, що врегульоване адміністративним законодавством, методами, засобами та інструментами, перелік і порядок застосування яких закріплені у чинному адміністративному законодавстві». А, відтак, проблеми відповідного забезпечення пов'язані насамперед з: 1) «якісною недостатністю структурних елементів цього забезпечення (недостатністю нормативності, ненауковістю та невідповідністю вимогам часу, неадекватністю об'єктивним потребам забезпечення, цільовою та іншою дисгармонією елементів забезпечення тощо)»; 2) «неналежним використанням потенціалу відповідного правового забезпечення (несвоєчасність, непропорційність, неналежність тощо)» [37, с. 27]. У контексті ж питання, що нами розглядається, можемо виокремити наступні основні проблеми правового забезпечення правового статусу СПА в Україні:

1. *Проблеми забезпечення правового статусу СПА, обумовлені процесами реформування публічного адміністрування в Україні.* Проблеми реформування адміністративного законодавства загалом та вирішенню проблем правового забезпечення правового статусу суб'єктів публічного адміністрування в Україні, зокрема, вже присвячували свої наукові праці В. Б. Авер'янов [377; 378; 379], О. М. Бандурка [380], Ю. П. Битяк [2, с. 135], Н. В. Гудима [73], В. О. Заросило [381], В. К. Колпаков [382], М. Н. Курко [383], І. В. Патерило [4, с. 144] та інші вітчизняні науковці. Це пояснюється, як тим, що ці реформи тривають з моменту відновлення незалежності нашої держави (це вченими пояснюється тим, що Україна є найбільшою державою Європи, тому є передбачуваним, що адміністративна реформа в нашій державі займає багато часу [30, с. 127]), так і важливістю відповідних трансформаційних процесів, яка обумовлена наступним:

1) правове регулювання є особливим впливом на громадянина, суспільство, державу, впливаючи на усі сфери їх життя (функціонування),

що потребують нормативного упорядкування [384, с. 121–122]. Зокрема, український юрист-адміністративіст С. А. Гальонкін зазначає, що правове регулювання – це «юридичний вплив на суспільні відносини, виражений у нормах права», а адміністративно-правове регулювання – «особливий вид правового впливу, що ґрунтується на правових нормах адміністративної галузі права, який направлено на упорядкування суспільних відносин, що виникають в рамках виконання своїх повноважень органами державної влади» [385, с. 68]. Тобто, реформування адміністративного законодавства безпосередньо впливає на якість, ефективність та людиноцентризм СПА, а також належне унормування забезпечення здійснення цими суб'єктами, покладених на них функцій [386, с. 57–58].

Як відомо, успішність процесів реформування значною мірою залежить від рівня правової культури суб'єктів правовідносин. «Правова культура як елемент загальної культури виступає однією із складових останньої, вони співвідносяться як частина і ціле. Разом з тим, правосвідомість є зовнішньою формою вираження правової культури, завдяки якій накопичені людством цінності правової сфери за допомогою механізму інтеріоризації відображаються на рівні свідомості конкретного індивіда» [387, с. 83-84]. Однак, це є не лише причиною, але й результатом недостатності реформ. Слід погодитись із О. Ю. Салмановою в тому, що «з моменту відновлення незалежності України в нашій державі було прийнято величезну кількість нормативно-правових актів, загальна кількість яких обчислюється в тисячах». Такий стан справ, «негативно відобразився і відображається ще сьогодні на реформуванні адміністративного законодавства» [388, с. 92]. Крім того, по сьогодні законодавцем ігнорується потреба кодифікації адміністративного законодавства, результатом чого стала би систематизація адміністративного законодавства, сприяючи таким чином юридичній визначеності (системності, структурності) здійснення адміністративних процедур, забезпечення здійснення цих процедур тощо;

2) реформування законодавства про СПА та забезпечення правового статусу СПА відбувається в контексті європеїзації національного законодавства й публічного адміністрування. Європеїзація законодавства про публічне адміністрування, як відомо, виявляється в проникненні права ЄС (насамперед адміністративного права держав-членів Союзу) в систему національного права [389, с. 7]. На сьогоднішній день відповідний процес активно відбувається й в нашій державі, зокрема, в частині модернізації правового статусу СПА та оптимізації його забезпечення. Це закономірно з огляду на обумовленість задекларованими на конституційному рівні європейськими устремліннями нашої держави, а також попередніми напрацюваннями законодавця та компетентних СПА стосовно європеїзації національного законодавства, здійснення політики адміністративно-правових перетворень у державі. Цю думку поділяють й інші вчені [див., напр.: 166, с. 23; 390, с. 172; 391, с. 4; 392, с. 7; 4, с. 144]. З огляду на вказане, можемо припустити, що основні напрями удосконалення правового статусу СПА в Україні мають ґрунтуватись на основних проблемах правового забезпечення правового статусу цих суб'єктів, а також узгоджуватись з ідеєю європеїзації адміністративно-правового регулювання в нашій державі.

Поряд із тим, слід мати на увазі, що на сьогоднішній день теза про необхідність впровадження в Україні європейської адміністративно-правової концепції «*public administration*» є умовною, адже по сьогодні на рівні Європейського Союзу відсутні усталені підходи до універсального розуміння «публічного адміністрування» та «СПА». Приміром, О. М. Семеній зауважує, що наразі законодавчі акти Європейського Союзу не закріплюють і не надають єдиного обов'язкового визначення поняття «СПА». Поряд із тим, це поняття вживається у значенні «публічна служба», «центральні уряди», «регіональні органи», «місцеві органи публічної влади», «інші органи публічної влади». Науковцем зазначається, що причиною цього було надання можливості відповідним країнам

«самостійно, з урахуванням національного законодавства, визначити осіб, які охоплюються поняттям «суб'єкт публічного адміністрування» [45, с. 21]. Разом із тим, на рівні національного законодавства держав-членів ЄС це питання не завжди вирішується належним чином. У той же час, окреслена проблема активно розв'язується в межах наукових дискусій. З цього приводу І. М. Вороніна зазначає, що на сьогоднішній день в «європейських країнах було проведено комплексні науково-практичні дослідження сучасних принципів і стандартів діяльності публічних адміністрацій, з урахуванням яких розроблено методичні рекомендації щодо їх входження до Європейського адміністративного простору (ЄАП), а також сформульовано рекомендації країнам-кандидатам на вступ до Європейського Союзу, що має важливе значення для України» [393, с. 123]. Що стосується безпосередньо СПА, то, зокрема болгарські науковці наразі формулюють різні дефініції поняття «публічна адміністрація», сходячись у думці, що нею є «складне явище, яке охоплює державну адміністрацію, ОМС та недержавні організації» [394, с. 16]. У свою чергу в Польщі до публічного адміністрування відносять «адміністрацію урядову, адміністрацію територіального самоврядування та адміністрацію державну», а крім того, також «органи державного контролю та охорони держави, які виконують необхідні функції публічної влади, не входячи до якоїсь із її гілок» [395, с. 260].

Додатковою проблемою у цьому напрямку є й те, що в державах-членах ЄС відсутнє узгоджене розуміння поняття «публічна служба». Зокрема, український науковець А. Ю. Коротких звертає увагу на те, що для континентальної Європи характерна відсутність у національному законодавстві держав визначення термінів «державна служба», «публічна служба» чи «цивільна служба». На думку правника, окреслена тенденція «пов'язана з тим, що в результаті процесів «європеїзації» країни Європи зіткнулися з проблемою необхідності гармонізації правових систем і

приведення їх до одноманітної термінологічної бази. Однак з 1996 року Європейська Комісія зіткнулася з проблемою неможливості встановлення єдиного терміна стосовно публічної служби, який би відповідав поданням усіх країн зони». Саме тому, задля уникнення плутанини у правозастосуванні законодавці європейських держав не конкретизують даний термін, що лише ускладнює означену проблему» [166, с. 293].

Слід констатувати, що зазначеними бар'єрами на шляху до вдосконалення правового статусу досліджуваних суб'єктів (з урахуванням потреби європеїзації національного законодавства України) відповідна проблема не вичерпується. Це підтверджується результатами наукової розвідки українського юриста-адміністративіста П. О. Комірчого, котрий, визначаючи можливості запозичення Україною зарубіжного досвіду регулювання публічної служби в правоохоронній сфері, дійшов наступних ґрунтовних висновків: а) на сьогодні не існує «європейської моделі публічної служби в правоохоронній сфері», а «в кожній державі-члені ЄС існує власна модель цієї служби, заснована на власних традиціях і юридичній культурі», хоча про цю модель може йти мова, як про конструкт, який ґрунтується на певних універсальних принципах (принаймні, до їх впровадження прагнуть відповідні держави)»; б) досліджуючи досвід адміністративно-правового регулювання публічної служби в правоохоронній сфері держав-членів ЄС, слід мати на увазі наступне: «у державах-членах ЄС відсутнє узгоджене розуміння правового статусу публічної служби у сфері правоохорони та системи органів публічної служби у відповідній сфері»; «серед цих держав також відсутнє спільне розуміння феномена «публічна служба» (в окремих державах до цих службовців віднесені військовослужбовці та/або особи, що працюють за трудовими договорами)»; в) європеїзація публічної служби не є вирішенням проблем у сфері правоохорони (прикладом цьому є Болгарія), особливо з урахуванням умов, у яких перебуває наша держава («наявний високий рівень корупції, що унеможлиблює належне здійснення

необхідних реформ та знижує рівень національної безпеки») [396, с.19]. Таким чином, реформування чинного законодавства України про публічну адміністрацію, як напрямок модернізації правового статусу СПА та оптимізації забезпечення статусу цих суб'єктів, що скорегований процесом європеїзації національного законодавства, характеризується численними проблемами, які повинні враховуватись в триваючих перетвореннях публічного адміністрування.

3) реформування законодавства про СПА та забезпечення правового статусу СПА відбувається без належного управління змінами. Хаотичний характер реформування органів публічної влади неодноразово був предметом наукових досліджень, і ми повністю погоджуємося з думкою про те, що всі кардинальні заходи реформування органів виконавчої влади, особливо у період збройної агресії Російської Федерації проти нашої держави, мають супроводжуватися відповідним науково-методологічним обґрунтуванням [397, с. 1]. Поряд із тим, на сьогоднішній день ми можемо спостерігати те, як реформування публічного адміністрування загалом та окремих СПА відбувається безсистемно, не будучи підпорядкованим певній конкретній концепції здійснення змін, наслідком чого є: а) дисбаланс в системі публічного адміністрування та в структурі окремих СПА; б) створення умов недостатньої визначеності правового статусу СПА, що шкодить належному функціонуванню цих суб'єктів, а також ефективному забезпеченню статусу цих суб'єктів.

2. *Проблеми нормативного забезпечення правового статусу СПА.* На сьогоднішній день, як вже нами фрагментарно зазначалось, існує низка нормативно-правових актів, якими врегульовується правовий статус СПА та забезпечення цього статусу. Це ускладнює як функціонування публічного адміністрування, так і здійснення комплексу заходів (котрі, окрім того, не в достатній мірі упорядковані) стосовно забезпечення досягнення мети створення СПА. У цьому контексті слід мати на увазі, що впроваджувана європейська адміністративно-правова концепція «*public*

administration» обумовила не лише практичне розширення структури відповідних суб'єктів (вони, на що ми звертали увагу, є не лише суб'єктами державного та муніципального управління), але й фактичне розширення повноважень, предметів відання, завдань і функцій цих суб'єктів, а також особливостей настання їх юридичної відповідальності. При цьому чинне законодавство про СПА на сьогоднішній день системно не врегульовує відповідні питання, а відтак нормативне забезпечення правового статусу СПА у цьому контексті може мати місце лише у разі якісної та комплексної систематизації законодавства.

Окремої уваги заслуговує також й проблема неналежного нормативного забезпечення правового статусу СПА в окремих сферах реалізації публічних інтересів, а також конкретних СПА. На відповідну проблему звертається увага українських вчених під час комплексного дослідження ними правового статусу тих чи інших СПА. Наприклад, Є. Н. Белей у процесі дослідження на дисертаційному рівні адміністративно-правового забезпечення діяльності СПА у сфері охорони громадського здоров'я, доходить висновку про неналежний рівень цього забезпечення, що зумовлено «численними прогалинами, колізіями, неузгодженістю положень між нормативними актами тощо». Між тим, за спостереженнями вченої, основними недоліками нормативного забезпечення є «відсутність чітко закріплених порядків реалізації більшості адміністративних процедур, відсутність нормативно закріплених повноважень на їх здійснення, дублювання та не розмежованість повноважень між різними суб'єктами публічного адміністрування та ін.» [398, с. 199].

3. *Проблема недостатності нормативного визначення місця кожного СПА в системі СПА.* Відповідна проблема в теорії адміністративного права України [див., напр.: 399; 400; 401; 402], як правило, пов'язується з визначенням місця органів прокуратури в системі СПА. Утім, слід мати на увазі, що лише прокуратурою відповідна

проблема, звісно, не вичерпується. Зокрема, Ю. М. Комарова звертає увагу на те, що по сьогодні існує суттєва проблема визначення місця НАБУ в системі публічного адміністрування. З огляду на це, вчена вказує на існування необхідності «чіткого законодавчого закріплення місця даного органу у системі публічного адміністрування» [171, с. 181], а саме, як «спеціального правоохоронного органу запобігання та протидії корупційним правопорушенням, які вчинені вищими посадовими особами, уповноваженими на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, та становлять загрозу національній безпеці» [171, с. 181].

В якості прикладу більш детально розглянемо проблематику розуміння місця Національної комісії, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг (далі – НКРЕКП), що вченими віднесена до НКРПМ [53, с. 161], діяльність якої врегульована спеціальним Законом України від 22 вересня 2016 року № 1540-VIII [403]. Цей законодавчий акт до внесення до нього змін 19 грудня 2019 року [404] (набули чинності 29 грудня 2019 року), визначаючи правовий статус цієї Нацкомісії, її завдання, функції, повноваження та порядок їх здійснення, порушував закріплені на конституційному рівні «принципи поділу державної влади, законності, права і свободи людини і громадянина, основи економічної та податкової політики, правосуддя» [405]. З огляду на це, у 2019 році Конституційний Суд України розглянув звернення до КСУ 46 народних депутатів України з клопотанням визнати таким, що не відповідає Конституції України [39] (статтям 6, 8, 19, 36, 42, 43, 85, 92, 93, 96, 102, 113, 116, 129-1), абзацу 2 ч. 3 ст. 5, ч. 2 ст. 6, п. 1 ч. 2 ст. 7, абз. 2 ч. 7 ст. 8, п. 3 ч. 2 ст. 9, частин 1–3 ст. 11, частин 2–4 ст. 12, ст. 13, пунктів 2, 7 частини 4, 6 ст. 14 зазначеного Закону України та цього Закону в цілому. У Рішенні КСУ від 13 червня 2019 року № 5-р/2019 [405] Суд звернув увагу на те, що в розглядуваному законодавчому акті Комісію «виведено з підпорядкування Президента України та наділено статусом постійно діючого незалежного державного колегіального органу, який

здійснює державну владу у визначених законом сферах» [405]. При цьому НКРЕКП за своїм статусом і повноваженнями: 1) не належить ні до органів законодавчої, ні до органів судової влади; 2) не є міністерством або іншим ЦОВВ, які згідно з п. 9-1 ст. 116 Конституції можуть бути утворені Кабміном України; 3) не належить до системи ОВВ, її роботу не спрямовує і не координує КМУ, як це встановлено щодо ЦОВВ (ч. 1 ст. 113, п. 9 ст. 116 Конституції); 4) «не є консультативним, дорадчим або іншим допоміжним органом чи службою при Президентові України», які згідно з п. 28 ч. 1 ст. 106 Конституції він може створити для здійснення своїх повноважень [405]. Крім того, аналіз положень розглядуваного Закону дав підстави для висновку про те, що за функціональним призначенням, сферою діяльності, компетенцією НКРЕКП має ознаки ЦОВВ. Водночас, як зазначається в Рішенні КСУ, окремі повноваження, якими Нацкомісією наділено відповідно до розглядуваного Закону (зокрема щодо проведення цінової політики у сфері енергетики), п. 3 ст. 116 Конституції віднесено до компетенції Кабміну, а «згідно з чинним законодавством формування та реалізація державної політики у певній сфері покладаються на ЦОВВ» [405]. Саме тому Суд дійшов висновку, що «утворення постійно діючого незалежного державного колегіального органу, який за функціональним призначенням, сферою діяльності, повноваженнями має ознаки ЦОВВ, але не підпорядковується КМУ і не належить до системи ОВВ, не узгоджується з Конституцією України». Зважаючи на це Рішення КСУ законодавець 19 грудня 2019 року вніс зміни до близько 80 змін у зазначений законодавчий акт, в якому наразі вже зазначається, що НКРЕКП є постійно діючим ЦОВВ зі спеціальним статусом, який утворюється КМУ.

4. *Проблеми недостатності взаємодії та координації СПА, а також контролю у сфері функціонування цих суб'єктів.* «Взаємодія», як зазначає А. М. Авер'янов, «відображає об'єктивний процес функціонування та розвитку складних і різноманітних динамічних зв'язків між різними

системами». Всі взаємодії зводяться, як правило, до наступних типів: а) взаємодія з подібними об'єктами; б) взаємодія з протилежними об'єктами; в) взаємодія з різними чи нейтральними об'єктами [406, с. 111, 112]. В адміністративно-правовому контексті взаємодією є «процес спільної діяльності двох або більше суб'єктів, які здійснюють вплив один на одного, що змінює якісні характеристики діяльності кожного з них, та який в умовах взаємозв'язку пов'язує їх між собою для досягнення спільної мети» [298, с. 123]. З огляду на попередні проблеми забезпечення правового статусу СПА, взаємодія (так само, як координація, контроль і управління) досліджуваних суб'єктів характеризується численними проблемами (відповідно – нормативного та інституційного характеру), що існують на загальному рівні (СПА загалом) та на рівні конкретного суб'єкта (ДБР, САП тощо). Наприклад, взаємодія НАБУ з іншими органами державної влади, як зазначає Ю. М. Комарова, має характерні наступні ознаки: а) «здійснюється на засадах співробітництва та координації, проте деякі елементи взаємодії мають контрольно-наглядовий характер» [171, с. 124]; б) «здійснюється як на державному, так і на міжнародному рівнях, з дотриманням норм національного законодавства та міжнародно-правових актів» [171, с. 124]; в) «реалізація антикорупційної політики, викорінення корупційних правопорушень та повернення довіри суспільства – єдина мета усіх суб'єктів взаємодії» [171, с. 124]; г) «здійснюється шляхом реалізації горизонтальних правовідносин, що обумовлено наявністю автономності від інших органів державної влади» [171, с. 124]. У свою чергу А. В. Долинний, досліджуючи особливості взаємодії НП України з іншими суб'єктами забезпечення публічної безпеки і порядку під час проведення масових заходів, доходить висновку, що сучасний стан взаємодії є незадовільним, оскільки мають місце: а) неузгодження нормативно-правової бази, наявність колізійності норм і вдосконалення чинного законодавства у сфері забезпечення органами поліції публічної безпеки і

порядку під час проведення масових заходів; б) відсутність в посадових інструкціях поліцейських вимог, обов'язків, прав, процедур щодо їх взаємодії з іншими суб'єктами забезпечення публічної безпеки і порядку під час проведення масових заходів; в) недостатня адекватність реаліям сучасності наявних критеріїв оцінки ефективності взаємодії; г) недостатня налагодженість взаємодії з громадськістю в контексті демократизації та гуманізації діяльності поліції, здійснення виховної і профілактичної роботи в напрямку підвищення відповідальності громадських об'єднань і громадян за стан безпеки і порядку під час проведення ними масових заходів; г) недостатній розвиток ефективної системи комунікацій для своєчасного і оперативного здійснення взаємодії органів поліції з іншими суб'єктами забезпечення публічної безпеки і порядку під час проведення масових заходів задля попередження й швидкого усунення масових заворушень і т. п.; д) недостатня активність тренінгової роботи з підвищення ефективності діяльності усіх задіяних суб'єктів забезпечення публічної безпеки і порядку при підготовці до проведення масових заходів, особливо масштабних і міжнародних тощо [407, с. 120].

Особливою проблемою взаємодії є оптимізація взаємодії публічного адміністрування з громадянами. Відповідна оптимізація, як зазначають М. І. Лахижа та О. І. Черчатий, а також «формування громадянського суспільства вимагають удосконалення як змістовної, так і формальної сторони цієї взаємодії» [408]. У нашій державі окреслена проблема «посилюється у зв'язку із задекларованим переходом до нової філософії держави як надання послуг населенню, що примушує вносити корективи і в етичні засади діяльності публічного адміністрування» [408]. Поряд із тим, слід зауважити, що частково це питання вирішується чинним законодавством про адміністративні послуги.

Що ж стосується координації, то нею у загальному сенсі є «процес управління можливими взаємодіями між діями і процесами» [49, с. 492]. В юридичному сенсі компетенцію слід розуміти як «закріплення у правовому

акті завдань і функцій органу або підрозділу, а також повноважень, необхідних для їх виконання» [410, с. 59]. З огляду на це, слід погодитись з А. Г. Бидик у тому, що координація здатна пом'якшити неналежне нормативне забезпечення публічного адміністрування («недостатньо чітко визначено функції кожного державного органу та його місце в загальній організаційній системі» [411, с. 16]; «спостерігаються непоодинокі дублювання повноважень один одного, відсутність чіткого розмежування сфер діяльності та єдиного центру, що здійснює управління спільною діяльністю всіх елементів такого утворення») [411, с. 16–17]. Поряд із тим, слід констатувати, що координація СПА характеризується наразі наступними проблемами: а) відсутність ЦОВВ, в компетенцію якого входило би здійснення загальної координації системи СПА в Україні (мається на увазі відповідна система у широкому сенсі); б) недостатньо сформована система організації заходів із розробки та програмування консолідації й взаємодії СПА на загальному та місцевому рівні; в) відсутність єдиного інформаційно-комунікаційного простору в системі СПА; г) недостатність міри залучення до програмування консолідації й взаємодії СПА наукової спільноти (юристів-адміністративістів, юристів-конституціоналістів, фахівців у галузі публічного адміністрування, економістів і т. д.), а також громадянського суспільства, громадян.

Що ж стосується контролю за діяльністю СПА, то він має важливе значення для забезпечення правового статусу цих суб'єктів, адже дозволяє вчасно реагувати на відхилення публічного адміністрування від предмета відання, неналежного виконання завдань, перевищення повноважень тощо. Як вбачається, так само, як і у випадку з взаємодією та координацією, особливою проблемою контролю є: а) недостатність інформаційного забезпечення публічного адміністрування; б) недостатність інформування громадськості про діяльність відповідних суб'єктів. Окремою проблемою належного здійснення контролю за діяльністю СПА є високий рівень корупції в публічній адміністрації, що сприяє: а) викривленню дійсної

інформації про стан справ у кожному конкретному СПА; б) ігноруванню принципу невідворотності юридичної відповідальності, що займає важливе місце в системі правового статусу розглядуваних суб'єктів.

5. *Проблеми недостатності інформаційно-комунікаційного забезпечення функціонування СПА.* Поширення інформаційних технологій у сучасному суспільстві, ускладнення правовідносин в інформаційній сфері створюють велику кількість ризиків порушення прав і свобод людини і громадянина [412, с. 6]. Особливу небезпеку ця проблема становить для системи СПА, умови якого спричиняють деструкцію системи публічного адміністрування, спотворюючи мету функціонування цих суб'єктів.

На сьогоднішній день не можна вести мову про наявність абсолютного «інформаційного хаосу» в системі СПА, утім, слід констатувати суттєві проблеми інформаційно-комунікаційного забезпечення функціонування СПА. Однією з цих проблем є недосконале унормування відповідного забезпечення, що пов'язано з недосконалістю інформаційного законодавства. Зокрема, С. Г. Онопрієнко вказує на недосконалість актів інформаційного законодавства, якими регулюються суспільні відносини у сфері національної безпеки [413, с. 399]. Український вчений О. М. Петровський, аналізуючи нормативно-правові акти у сфері інформаційних відносин а також наукові джерела, доходить думки, що основними проблемами, що існують в сфері інформаційного законодавства є: 1) «величезний масив нормативно-правових актів в інформаційній сфері та постійне їх зростання з огляду на динамічність інформаційних відносин та технологічний прогрес»; 2) «відсутність систематизованого інформаційного законодавства, що призводить до неузгодженості інформаційних дефініцій у різних нормативно-правових актах»; 3) «широке коло суспільних відносин, що врегульовані інформаційним законодавством»; 4) «велика кількість бланкетних та відсилочних норм»; 5) «декларативність значного масиву норм без

указівок на шляхи їх реалізації» [414, с. 175–176]. Окрім нормативних питань інформаційно-комунікаційного забезпечення правового статусу СПА також слід виокремити інституційне питання відповідної проблеми, яке поступово вирішується завдяки створенню у вересні 2019 року Мінцифри України. При цьому по сьогодні, на що ми вже неодноразово звертали увагу, не в достатній мірі вирішено питання створення та функціонування єдиного інформаційного-комунікаційного простору системи СПА, що додатково ускладняється також проблемами матеріально-технічного характеру та недостатністю коштів для їх належного вирішення.

б. Проблема недостатності захисту авторитету СПА та протидії поширення корупції в системі публічного адміністрування. Вітчизняні вчені, котрі досліджували імідж та авторитет СПА загалом і окремих цих суб'єктів, зокрема [див., напр.: 415; 387, с. 82-84; 416, с. 60; 417, с. 273–274; 418, с. 98], звертають також увагу на численні проблеми в порушеному питанні. Вказане має особливе значення в питанні забезпечення правового статусу СПА. В. М. Столбовий зауважує, що позитивний імідж суб'єктів службових правовідносин є «результатом цілеспрямованої діяльності підрозділів зв'язків з громадськістю, здійснюваної на основі завдань і принципів, окреслених законодавством, формується під впливом застосовуваних державними службовцями виховних, роз'яснювальних і заохочувальних методів, спрямованих на формування в громадян розуміння необхідності чіткого виконання законів та інших правових актів, призначений популяризувати працівника, орган, державу як суб'єкт службових правовідносин», а також «послуги, ситуацію та саму діяльність з метою набуття та підтримування ними авторитету й престижу в суспільстві та за кордоном» [419, с. 360–361]. Таким чином, відсутність позитивного іміджу публічного адміністрування, відсутність належного рівня авторитету СПА обумовлює: 1) незаінтересованість громадянського суспільства до взаємодії з

відповідними суб'єктами та контролю за діяльністю цих суб'єктів (таким чином, СПА унеможливлений реалізувати свій правовий статус в повній мірі, а фактична структура СПА не наповнюється суб'єктами в достатньому обсязі); 2) незаінтересованість кваліфікованих кадрів в реалізації права на доступ до публічної служби (існують ризики, що завдання СПА будуть реалізовуватись недостатньо кваліфікованими службовцями).

Суттєву проблему в цьому питанні також складає поширення корупції в системі СПА. Вчені констатують, що «сьогочасна реалізація державної антикорупційної політики в Україні залишається неефективною, пронизаною стійкими корупційними зв'язками». Хабарництво, як базова форма корупції, «спостерігаються практично у всіх сферах буття індивіда, суспільства та держави, стаючи основою для багатьох інших форм об'єктивації корупції, зокрема, корупційного заступництва» [420, с. 124, 136]. Все це набуває важливого значення в контексті розуміння неетичного впливу діяльності публічних службовців на належне функціонування держави [392, с. 7]. Підтвердженням масштабності цієї проблеми є зниження позиції нашої держави в «Індекс сприйняття корупції у світі – 2019» [421] (Україна отримала 30 балів, посівши 126 місце зі 180 країн).

Отже, підводячи підсумок викладеному, слід зауважити, що на сьогоднішній день забезпечення правового статусу СПА в нашій державі характеризується численними проблемами нормативного, інституційного та процедурного характеру. Ускладнюють ці проблеми: 1) недостатній рівень дослідження правового статусу СПА в українській та зарубіжній юридичній науці; 2) хибні уявлення про достатність, повноцінність і досконалість теорії публічного адміністрування в ЄС та її нормативне відображення на рівні Союзу; 3) відсутність загальної концепції модернізації правового статусу СПА в Україні; 4) відсутність системних, структурних підходів в реформуванні публічного адміністрування в

Україні, як форми впровадження європейської адміністративно-правової концепції «*public administration*».

3.2 Напрями удосконалення правового статусу суб'єктів публічного адміністрування та його забезпечення в Україні

Будь-який розвиток, як слушно зазначає Я. О. Лакійчук, є «незворотною, спрямованою, закономірною зміною матерії і свідомості» [422, с. 150]. Як вже нами зазначалось у підрозділі 1.1 цієї дисертації, у нашій державі на сьогоднішній день відбуваються докорінні зміни в науковій адміністративно-правовій думці, що пов'язані з впровадженням в українську юридичну науку європейської адміністративно-правової концепції «*public administration*», яка обумовила не лише відповідні зміни в теоретичній площині, але й визначила спрямування подальших адміністративно-правових перетворень у державі. Таким чином, трансформація наукової думки стає базисом для зміни «матерії» – адміністративно-правової системи, що була сформована у радянську добу та поступово змінювалась з часів відновлення незалежності України.

Відповідні зміни у вигляді модернізації публічного адміністрування, як зазначає український вчений М. І. Лахижа, є об'єктивним, комплексним процесом трансформації суспільства, що охоплює всі сторони суспільного життя [423, с. 28]. У цьому сенсі адміністративне право (як і більшість інших галузей права) загалом та теорія СПА, зокрема, перебувають у ситуації протиставлення «старого» та «нового», що, на думку О. А. Яковлева, є цілком закономірним, оскільки ця ситуація «віддзеркалює сучасний стан в цілому всієї нашої епохи, якій притаманна філософія постмодернізму, в основі котрої лежить світоглядна безструктурність, відсутність зрозумілих істин, беззмістовність, розчинення ідеологем минулого і теперішнього, в якому сучасна людина раціонально орієнтована перш за все на ціль та на зовнішню мету» [424, с. 5]. Також відповідні зміни обумовлені необхідністю побудови України в якості конкурентної правової, демократичної держави. Зокрема, провідні українські науковці І. Б. Коліушко, В. Б. Авер'янов, В. П. Тимощук, Р. О. Куйбіда та І. П. Голосніченко ще в 2001 році констатували, що

«становлення незалежної української держави відбувається досить болісно для нашого суспільства, адже багато громадян доведені до стану зубожіння, і як наслідок – зневірилися в кращому майбутньому». При цьому однією з причин такого стану речей, на думку науковців, є «недосконала система організації влади» [425, с. 4].

Крім цього, в окресленому питанні слід мати на увазі, що відповідна модернізація публічної влади в Україні (з урахуванням того, що формою проведення модернізації правового статусу СПА є реформа СПА) наразі здійснюється в межах «європейського вектору розвитку держави», закономірність чого нами окреслена у попередньому підрозділі цього дисертаційного дослідження. Тобто, як вже нами було з'ясовано, вирішення актуальних проблем забезпечення правового статусу СПА (окреслені в підрозділі 3.1 дисертації), а також удосконалення правового статусу СПА (проблеми цього статусу з'ясовані у розділі 2 дисертації) повинно відбуватись з урахуванням євроінтеграційних устремлінь України. Між тим, приймаючи до уваги той факт, що на рівні ЄС наразі не існує спільного розуміння правового статусу СПА, а в кожній європейській державі існують власні підходи до визначення статусу цих суб'єктів права, у процесі модернізації та європеїзації СПА в нашій державі слід корегуватись певними критеріями достатності, адекватності та раціональності відповідних запозичень.

Зазначимо, що у тій чи іншій мірі питання належного запозичення Україною європейського досвіду адміністративно-правового регулювання організації та діяльності суб'єктів адміністративного права (зокрема, й СПА) вже досліджувалось вітчизняними юристами-адміністративістами. Особливу увагу звернемо увагу на пропозиції з цього приводу, викладені П. О. Комірчим. На прикладі можливостей запозичення європейського досвіду адміністративно-правового регулювання органів публічної служби в правоохоронній сфері та правового статусу цієї служби, особливостей діяльності публічних службовців в правоохоронній сфері, на думку юриста-адміністративіста, «необхідно

орієнтуватись не лише на показники ефективності цього регулювання та наявну інформацію про ефективність діяльності публічної служби у відповідній сфері зарубіжних держав», але також враховувати наступне: 1) «розбіжності усталених систем органів публічної служби в правоохоронній сфері України та відповідної зарубіжної держави, зокрема розбіжності, обумовлені культурним аспектом (зокрема, юридичним культурним аспектом), історичним контекстом, розбіжності сучасних умов існування держав»; 2) «дійсну необхідність здійснення запозичення в контексті змісту всього «пакету» запозичення, а також готовність нашої правової системи та суспільства до впровадження запозиченого досвіду в повному обсязі»; 3) «обсяг фінансових витрат на впровадження запозиченого досвіду та подальшу реалізацію цього досвіду» [396, с. 45].

Зважаючи на викладене, а особливо на потребу європеїзації адміністративного законодавства, актуальні проблеми правового статусу СПА та забезпечення цього статусу, а також, приймаючи до уваги концептуальні зауваження українських науковців стосовно здійснення модернізації правового статусу цих суб'єктів і оптимізації забезпечення статусу вказаних суб'єктів [див., напр.: 426; 427; 428; 429; 430; 431], доходимо думки, що вирішення означених проблем можливо оптимальним чином здійснити в межах наступних напрямків:

1. *Модернізація правового статусу СПА у відповідності до європейських принципів побудови публічного адміністрування, як генеральний напрямок формування правової держави та втілення євроінтеграційних прагнень України.* Хоча на сьогоднішній день на рівні ЄС не існує загальної моделі СПА, ця модель все ж таки існує у вигляді певної юридичної абстракції, окресленої принципами організації та функціонування публічного адміністрування на території відповідного Союзу. Тому, європеїзація правового статусу СПА в Україні у широкому сенсі є приведенням засад правового статусу СПА до принципів організації та функціонування публічного адміністрування в ЄС.

Зазначимо, що на окреслене питання вже у тій чи іншій мірі звертали увагу вітчизняні правники. Наприклад, провідні українські юристи-адміністративісти В. Б. Авер'янов і А. А. Пухтецька, визначаючи шляхи подальшого вдосконалення правового статусу органів публічної служби в Україні, доходять думки, що вітчизняна система ОВВ «потребує належного врахування апробованих європейським досвідом принципів і стандартів щодо інституційних і процесуальних засад функціонування публічного адміністрування» [432, с. 110] (тобто ОВВ і ОМС), «заснованої на фундаментальних цінностях свободи, демократії та верховенства права» [432, с. 110]. Між тим, «стрижневе місце» серед цих європейських принципів і стандартів, на думку науковців, посідають: 1) принципи побудови публічного адміністрування, а тобто: принцип децентралізації («офіційне визнання державою існування адміністративно-територіальних утворень, надання їм статусу юридичної особи, організація адміністративно-територіальних утворень на виборній основі, передання окремих повноважень держави на підставі закону відповідним децентралізованим органам влади» [432, с. 110]; «виокремлення з загального обсягу публічної діяльності певного виду діяльності», а також «надання повноважень щодо управління таким видом діяльності окремій спеціалізованій установі (організації), надання статусу юридичної особи відповідним децентралізованим органам влади» [432, с. 110–111]); принцип централізації (цей принцип у європейській практиці «стосується органів тільки державного рівня», тоді, як «децентралізація означає вихід за його межі і передбачає передачу функцій і повноважень на недержавний рівень – місцеве самоврядування і відповідні органи» [432, с. 111]); принцип деконцентрації (спрямований на підвищення ефективності виконання окремих публічних повноважень, для чого їх здійснення доручаються «агентам», котрі виконують від імені держави ці повноваження у відповідних адміністративних округах [432, с. 112]); принцип єдності та неподільності публічного адміністрування; 2) принципи діяльності публічного

адміністрування, які у переважній частині стосуються збалансування відносин між публічною адміністрацією та громадянином (у цьому сенсі модель цих відносин, яка вибудована у радянські часи за принципом «влади-підпорядкування», має бути змінена) [432, с. 111–112]. Більш того, найбільш актуальним питанням формування в Україні демократичної правової держави залишається збалансування відносин між публічною адміністрацією та громадянином. Вітчизняна вчена М. О. Демидова констатує потребу в новаторському підході до балансу між державою та суспільством, що вимагає «пошуку нових форм їх взаємодії, де людина, її права та свободи, потреби та можливості поряд із іншими суспільним цінностями посідають провідне місце» [433, с. 171].

2. *Модернізація правового статусу СПА шляхом створення та прийняття Концепції модернізації СПА.* Подальша модернізація правового статусу СПА та вирішення проблем забезпечення цього статусу можливі лише шляхом комплексної, гармонічної та виваженої зміни чинного законодавства про СПА. Особливим чином вказане питання стосується реформи СПА, як форми проведення модернізації правового статусу СПА. Це обумовлено тим фактом, що неналежне здійснення відповідної реформи не зможе призвести до очікуваного результату – створення ефективної моделі правового статусу СПА та вміщення правового становища СПА у межах цієї моделі. Уникнення відповідного результату можливе у тому разі, якщо модернізація правового статусу СПА буде ґрунтуватись на певному стратегічному та концептуальному документі, що чітко окреслюватиме мету, принципи, завдання та межі (за сферою охоплення, за колом суб'єктів, за періодом здійснення) здійснення відповідних реформ, шляхи (також, засоби і способи) їх здійснення та очікуванні результати.

3. *Модернізація правового статусу СПА шляхом здійснення комплексної нормопроектної роботи, у межах якої будуть розроблені проекти нормативно-правових актів, спрямованих на адміністративно-правове врегулювання правового статусу СПА та його правове забезпечення.*

Українська вчена Т. С. Подорожна цілком справедливо зазначає, що «сьогодні наша держава перебуває під впливом зовнішніх глобальних чинників і тенденцій, що не могли не позначитися на стані й функціональних можливостях вітчизняної правової системи як в цілому, так і її окремих структурних компонентів – правової свідомості, системи законодавства, правотворчого і правозастосовного процесів. Однак, за умов переходу України до ринкової економіки, формування громадянського суспільства та соціально-правової держави все ще існує потреба подальшої оптимізації національної правової системи та віднайдення нових шляхів її реформування» [434, с. 19]. Окремим таким питанням, як вже нами зазначалось, є питання модернізації правового статусу досліджуваних суб'єктів в Україні, що має розпочатись в теоретичній площині та у подальшому втілюватись у нормотворчій діяльності, яка ґрунтуватиметься на принципах права, принципі науковості та на Концепції модернізації СПА.

З цією позицією погоджується, зокрема, вітчизняна вчена І. В. Патерило, наголошуючи на тому, що в контексті реформування національного адміністративного законодавства й приведення його у відповідність до європейських стандартів, «з метою ефективного правового регулювання діяльності публічного адміністрування, є необхідним прийняття низки нормативно-правових актів загального та спеціального характеру». На її думку, «ці документи мають передусім базуватись на європейських процедурних та матеріальних принципах функціонування публічного адміністрування, європейській практиці регулювання названої сфери, відповідно до яких публічна адміністрація як цілісний правовий організм має функціонувати на єдиних правових засадах» [4, с. 146]. При цьому слід зазначити, що українські юристи-адміністративісти В. Б. Авер'янов і А. А. Пухтецька ще 10 років тому наголошували на потребі здійснення ґрунтовних нормативних змін в державному управлінні на шляху трансформації його у публічне адміністрування, починаючи саме з вдосконалення правового статусу СПА. У цьому контексті «першочерговим

завданням» науковці визначали, з одного боку, «забезпечення перегляду положень, що визначають загальні засади правового статусу міністерств, інших органів виконавчої влади центрального рівня» [432, с. 110], а, з іншого боку – підготовка нового Закону України «Про міністерства та інші центральні органи виконавчої влади», нових редакцій законів України «Про Кабінет Міністрів України» [69], «Про державну службу» [43], інших актів законодавства «з урахуванням пріоритетної спрямованості діяльності суб'єктів публічного управління на реалізацію функцій з надання публічних (насамперед, адміністративних) послуг» [432, с. 110].

У свою чергу розробники Концепції реформування публічної адміністрації, запропонованої Центром політико-правових реформ у 2005 році, наголошували на тому, що «для правового забезпечення реформи публічної адміністрації», насамперед, необхідно прийняти наступні закони: «Про Кабінет Міністрів України»; «Про міністерства та інші центральні органи виконавчої влади», «Про державну цивільну службу»; «Про службу в ОМС» (нова редакція); «Про МДА» (нова редакція); «Про адміністративно-територіальний устрій»; «Про МС в Україні» (нова редакція чи два нових закони «Про МС громади» та «Про МС району»); «Про статус області та регіональне самоврядування»; Бюджетний кодекс України (нова редакція чи внесення змін); Податковий кодекс України (нова редакція чи внесення змін); «Про Рахункову палату» (нова редакція чи внесення змін); «Про комунальну власність»; «Про адміністративну процедуру» (Адміністративно-процедурного кодексу); «Про нормативно-правові акти»; «Про інформацію» (нова редакція) [435]. У наступному варіанті Концепції реформування публічного адміністрування, запропонованій зазначеною організацією, наголошувалось на потребі прийняття наступних законів: «Про міністерства та інші ЦОВВ»; «Про природні монополії» (зміни або нова редакція); «Про державну службу» (нова редакція); «Про службу в ОМС» (нова редакція); «Про МДА» (нова редакція); «Адміністративно-процедурний кодекс»; «Про нормативно-правові акти» («Про підзаконні нормативно-правові акти»);

«Про доступ до публічної інформації» [436]. Поряд із тим, українська вчена І. В. Патерило, аналізуючи різні пропозиції вчених стосовно вдосконалення адміністративно-правового регулювання правового становища СПА, справедливо вказує на «необхідність внесення змін до існуючих нормативних документів, з метою визначення правового статусу ряду органів публічної влади, які виконують функції публічного управління, фактично виконують повноваження органів виконавчої влади, однак, не наділені правовим статусом останніх». Серед цих органів вчена називає НКРПМ, СБУ [4, с. 146].

Зважаючи на викладене, доходимо думки, що комплексна нормопроектна робота, у рамках якої будуть розроблені проекти нормативно-правових актів, спрямованих на адміністративно-правове врегулювання правового статусу СПА та його правове забезпечення, доцільно здійснювати методом кодифікації, а саме шляхом виконання наступних завдань:

1) *створення та прийняття Адміністративного кодексу України*. Відповідний законопроект повинен замінити собою наступні закони України: «Про КМУ» [69], «Про ЦОВВ», «Про МДА» [44], «Про ВЦА» [95], «Про МС в Україні», «Про столицю України – місто-герой Київ» [250], «Про добровільне об'єднання територіальних громад» [251], «Про державну службу» [43], «Про службу в ОМС» [252]. У процесі створення відповідного кодифікованого законодавчого акту, на нашу думку, доцільно орієнтуватись на досвід окремих держав-членів ЄС, а саме Румунії, в якій 3 липня 2019 року було прийнято Адміністративний кодекс Румунії [437]. Відповідний закон, як це передбачено у його ст.1 «регулює загальні рамки організації та функціонування органів і установ публічного адміністрування (*administrației publice*), статус їх персоналу, адміністративну відповідальність, публічні послуги, а також деякі конкретні правила, що стосуються власності держави і адміністративно-територіальних одиниць». З преамбули цього документу випливає, що його було прийнято з огляду на об'єктивні проблеми здійснення публічного адміністрування в державі, а також, зважаючи на

зобов'язання Румунії, які впливають із Угоди про партнерство, укладеній з Європейською Комісією, а саме – зобов'язання про здійснення певних заходів щодо здійснення реформи публічного адміністрування, що «більше не можна відкладати». Відповідні аргументи румунського законодавця, а також схожі проблеми функціонування СПА в Україні та європейські амбіції нашої держави сукупно є додатковим підтвердженням доцільності створення аналогічного кодексу в нашій державі за моделлю, використаній в Румунії.

Поряд із тим, слід наголосити, що відповідний Кодекс повинен враховувати усю наявну структуру СПА в нашій державі (тобто, й атипових СПА), а також належним чином вирішувати проблеми їх правового становища та забезпечення їх правового статусу, зокрема: а) детально врегульовувати механізм створення та ліквідації СПА; б) закріпити перелік принципів функціонування СПА, а також вихідні ідеї забезпечення правового статусу цих суб'єктів; в) окреслити систему завдань і функцій СПА; г) визначити правовий статус публічних службовців, а також персоналу СПА загалом; г) вичерпно викласти особливості юридичної відповідальності СПА та персоналу СПА; д) врегулювати питання контролю за діяльністю СПА, взаємодії СПА, а також співпраці цих суб'єктів з іноземними СПА та міжнародними урядовими та неурядовими органами (установами);

2) *створення та прийняття Адміністративно-процедурного кодексу України*. Українськими науковцями В. Б. Авер'янов і А. А. Пухтецька вже комплексно обґрунтовувалась теза про необхідність «повноцінного утвердження демократичних засад державного управління» шляхом врегулювання процедур у діяльності ОБВ, «насамперед, у частині їх взаємостосунків з громадянами». На підтвердження цієї тези вченими також звертається увага на не випадковість того, що «в більшості європейських країн існують відповідні кодифіковані акти, присвячені детальній регламентації подібних процедур» [432, с. 112]. При цьому перший законодавчий акт про адміністративні процедури в Європі був прийнятий ще 19 жовтня 1889 року в Іспанії [438, с. 76]. На сьогоднішній день

Д. В. Лученко звертає увагу на те, що відповідні закони існують у Німеччині, Австрії, Іспанії, Латвії, Естонії та в інших країнах, за винятком Великої Британії, «де це виправдано з огляду на особливості англо-американської правової сім'ї», а також у Франції, в якій «адміністративне оскарження регулюється низкою законодавчих актів, доповнених рішеннями Державної ради» [439, с. 224]. Утім, в контексті нашої держави не існує ґрунтовних сумнівів у доцільності прийняти Адміністративно-процедурного кодексу України, в якому буде ретельно регламентовано, зокрема, «розгляд за зверненнями фізичних і юридичних осіб індивідуальних адміністративних справ, оскарження рішень, дій та бездіяльності ОВВ, ОМС, їх посадових осіб з питань реалізації прав і законних інтересів зазначених осіб» [432, с. 112]. Поряд із тим, найголовнішим є те, що в пропонованому Кодексі «мають бути відображені основні процедурні принципи, котрі виступають стрижнем європейських принципів діяльності публічного адміністрування» [432, с. 112]. Поділяють окреслену позицію також інші юристи-адміністративісти [див., напр.: 440; 441; 442; 443]. Зокрема, українська вчена М. С. Міхровська, наголошуючи на необхідності прийняття Адміністративно-процедурного кодексу, який би «повно та всебічно врегулював основні питання надання адміністративних послуг, визначив основні поняття в даній сфері для уникнення проблем з застосуванням різної термінології та закріпив би чіткий перелік послуг, що можуть надаватися державними органами та ОМС, крім того, встановив необхідні стандарти надання таких послуг, що є необхідно основою діяльності такого виду ЦОВВ як служба» [30, с. 105].

Висловлюємо солідарність з позицією вказаних науковців. Поряд із тим, зазначимо, що у підготовці відповідного кодифікованого акту необхідно врахувати актуальні підходи до адміністративно-правового регулювання відповідних процедур в державах-членах Європейського Союзу. З огляду на це, зокрема, у Німеччині діє Закон ФРН «Про адміністративні процедури» [444], який містить основні правила здійснення публічно-

правової адміністративної діяльності органів влади, а саме: а) федерального уряду, федеральних органів влади та установ публічного права; б) органів суб'єктів федерації (земель), муніципалітетів й асоціацій муніципалітетів, інших юридичних осіб публічного права (що знаходяться під контролем суб'єкта федерації, якщо відповідні особи реалізують норми федерального закону від імені федерального уряду). При цьому, в п. 4 пар. 1 зазначеного Закону «органом» (*Behörde*) за змістом цього Закону вважається «будь-який суб'єкт, який виконує завдання публічного управління (*öffentlichen Verwaltung*)». Структура цього законодавчого акту охоплює 8 частин, які поділяються на розділи та на близько 100 статей, а саме: а) у першій частині Закону визначається сфера застосування цього документа (а також деякі винятки), здійснення електронного документообігу, а також адміністративну допомогу (закріплюються вимоги і межі адміністративної допомоги, уточнюються стандарти здійснення цієї допомоги тощо) та європейського адміністративного співробітництва (принципи цього співробітництва та особливості його здійснення); б) у другій частині Закону закріплюються загальні правила здійснення адміністративної процедури (визначаються: концепція адміністративного процесу; можливості участі в цьому процесі; вимоги до дієздатності учасників адміністративного процесу; представництво в адміністративному процесі; терміни і дати здійснення адміністративного процесу тощо); в) у третій частині Закону визначається сутність адміністративного акту (уточнюються: поняття адміністративного акту; особливості повної автоматизованої видачі адміністративного акту; принцип визначеності та вимоги до форми адміністративного акту; право на оскарження адміністративного акту тощо); г) у четвертій частині Закону регулюються договірні правові відносини в сфері публічного права; г) у п'ятій частині Закону регулюються види адміністративних процедур (зокрема, формальної адміністративної процедури, процедури єдиної установи, процесу планування тощо); д) у шостій частині Закону врегульовані загальні питання оскарження адміністративних актів, а також

відшкодування збитків, завданих оскарженим актом; е) у сьомій частині Закону регулюється добровільна робота в адміністративному порядку; є) у восьмій частині Закону регулюються питання делегування урядом землі повноважень, покладених на муніципалітети, а також особливості здійснення адміністративних процедур в Берліні, Бремені та Гамбурзі.

Поряд із тим, в Словацькій Республіці з 1967 року діє Закон «Про адміністративну процедуру (Адміністративний кодекс)» [445], який застосовується до процесуальних дій, що здійснюються у сфері публічного управління (*verejnej správy*) адміністративними органами (до них відносяться: державний орган; орган територіального самоврядування; ОМС; фізична або юридична особа, на яку законом покладено повноваження щодо прийняття відповідних рішень), в межах яких приймаються рішення про права, що охороняються законом інтереси чи обов'язки фізичних і юридичних осіб, якщо інше не передбачено спеціальним законом. Цей законодавчий акт поділяється на шість частин, які поділяються на розділи та близько 90 параграфів, а саме: а) у першій частині Закону закріплюються основні правила здійснення адміністративної процедури (зокрема, адміністративні органи здійснюють провадження відповідно до законів і інших правових актів, захищаючи інтереси держави та суспільства, права та інтереси фізичних і юридичних осіб й послідовно вимагаючи виконання обов'язків); б) у другій частині Закону визначається сутність компетенції та правила визначення юрисдикції адміністративних органів, особливості відсторонення від розгляду й прийняття рішення по справі співробітника адміністративного органу, правове становище сторони адміністративного процесу, заінтересованої сторони, а також представників цих суб'єктів процедури; в) у третій частині Закону окреслюються основні етапи здійснення адміністративної процедури (порушення провадження у справі; подача заяви; передача справи адміністративним органом, до якого звернулися із заявою, в компетентний адміністративний орган; усне слухання, яке має місце тоді, коли цього вимагає характер справи; ведення

протоколу, забезпечення прозорості процедури та надання доступу заявника до необхідних документів; строки здійснення процедури; прийняття рішення тощо), а також особливості їх належної об'єктивності; г) у четвертій частині Закону закріплюються основні правила оскарження рішення адміністративного органу за фактом здійсненої адміністративної процедури (визначаються особливості апеляційної процедури; можливості для поновлення провадження у справі в адміністративному органі, що було припинене рішенням, яке є остаточним; перегляд рішення поза процедурою його оскарження); г) у п'ятій частині Закону врегульовуються загальні питання виконання рішення в адміністративній процедурі; д) у шостій частині Закону визначається порядок набуття чинності цього законодавчого акту.

Як вбачається з наведених законодавчих актів держав-членів ЄС, у законодавстві про адміністративні процедури у загальних нормах визначаються загальні питання правового статусу СПА, які здійснюють адміністративні процедури. У нашій державі, в разі створення проекту Адміністративного кодексу України, необхідно уникнути дублювання його норм в Адміністративно-процедурному кодексі України (в інакшому випадку, це призведе до т. зв. «інфляції законодавства» [див., напр.: 446, с. 246–249; 447, с. 97–98]).

Крім того, слід зазначити, що до українського парламенту Кабміном України вже вносились відповідні законопроекти, а саме: 18 липня 2008 року, який не був прийнятий (направлений на повторне перше читання) 31 березня 2009 року [448]; 3 грудня 2012 року [449], що був відкликаний 12 грудня 2012 року. Наразі на офіційному веб-сайті Мін'юсту України опубліковано новий проект Адміністративно-процедурного кодексу України [450], що визначає «процедури розгляду органами виконавчої влади та ОМС, їх посадовими особами питань, пов'язаних з реалізацією та захистом прав, свобод і законних інтересів фізичних та юридичних осіб, у тому числі з надання адміністративних (управлінських) послуг» [450]. На

відміну від розглянутих кодексів ФРН та Словацької Республіки, зазначений законопроект окремими статтями закріплює, зокрема: а) визначення ключових термінів, що використовуються у проекті (наприклад, «адміністративна (управлінська) послуга», «адміністративне провадження з розгляду та вирішення індивідуальної адміністративної справи», «адміністративний акт», «індивідуальна адміністративна справа», «адміністративний акт» тощо); б) основні принципи адміністративного провадження.

4. *Модернізація правового статусу СПА шляхом визначення місця кожного СПА в системі СПА.* З огляду на той факт, що система СПА в Україні є досить складною структурою, слід мати на увазі, що не завжди однозначно зрозумілим є юридичне становище кожного елемента цієї структури у відповідній системі, як в контексті груп суб'єктів (приміром, ЦОВВ, ОМС, НКРПМ тощо), так і в сенсі конкретного суб'єкта (зокрема, місце ВЦА, НАБУ, ДБР, ПФУ тощо). Відтак, відповідна проблема має бути вирішена як на рівні пропонованого Адміністративного кодексу України, так і на рівні «статутних» законодавчих актів [451].

5. *Вдосконалення адміністративно-правового забезпечення правового статусу СПА шляхом модернізації взаємодії та координації цих суб'єктів, оптимізації управління у сфері функціонування СПА.* Розглядаючи питання вдосконалення правового забезпечення правового статусу СПА, слід мати на увазі наступні шляхи оптимізації цього забезпечення: 1) взаємодія СПА у певних сферах (та у суміжних сферах); 2) взаємодія СПА для вирішення окремих питань фактичної дійсності (взаємодія, обумовлена потребою вирішення конкретного питання, вирішення якого обумовлює припинення взаємодії); 3) взаємодія СПА з іноземними СПА, міжнародними організаціями; 4) взаємодія СПА з громадськістю. Ці типи взаємодії потребують: 1) належного врегулювання на рівні пропонованих Адміністративного та Адміністративно-процедурного кодексів; 2) створення спеціальних інститутів, компетентних координувати відповідну взаємодію

СПА (додатково потребується активізація дискусії наукової спільноти щодо формування актуального наукового бачення функціонування цих інститутів);

3) функціонування спільного інформаційно-комунікаційного простору (у вигляді, формі, окресленій нами в запропонованому напрямку вдосконалення інформаційного законодавства), в якому можливим буде ефективно здійснення взаємодії із супутнім захистом інформації з обмеженим обігом.

Крім того, слід мати на увазі, що взаємодія СПА з іноземними СПА та з міжнародними організаціями має відбуватись таким чином, щоб відповідний процес не спричиняв шкоди публічним інтересам нашої держави.

6. Вдосконалення адміністративно-правового забезпечення правового статусу СПА шляхом модернізації інформаційно-комунікаційного забезпечення функціонування СПА. Інформаційна революція, як зазначають вчені, «змінює життя людей та спосіб розвитку сучасного світу» [452, с. 17]. Закономірним чином й національне законодавство повинно змінюватись, адаптуючись до відповідних змін, використовуючи їх для збільшення потенціалу можливостей функціонування СПА та недопущення використання цих змін на шкоду забезпечення правового статусу цих суб'єктів. Утім, як вже нами було з'ясовано у попередньому підрозділі цієї дисертації, чинне інформаційне законодавство не є досконалим, а недоліки цього законодавства, певна річ, не сприяють належному функціонуванню СПА.

Вдосконаленню інформаційного законодавства України наразі присвячено низку наукових праць [див., напр.: 453; 454; 455; 456; 457]. Поряд із тим, в контексті питання, що нами розглядається, погодимось із позицією українського вченого О. М. Петровського, у відповідності до якої подальший розвиток відповідного законодавства повинен здійснюватися за пропозиціями науковців, які обґрунтовують ідею систематизації інформаційного законодавства шляхом його кодифікації. Доречність такого підходу ґрунтується на констатації «величезного масиву нормативно-правових актів в інформаційній сфері, комплексному характері

інформаційного законодавства та необхідності імплементації в законодавство України міжнародних норм». Переваги кодифікації інформаційного законодавства очевидні й виявляються, зокрема, у наступному: а) «створення організаційно-правової основи для розвитку інформаційного права»; б) «розширення сфери нормативно-правового регулювання інформаційних відносин»; в) «заміна фрагментарності нормативно-правового регулювання інформаційних відносин»; г) «створення базових принципів розвитку інформаційного законодавства» [414, с. 176–177].

Поряд із тим, в процесі кодифікації інформаційного законодавства необхідно: 1) врегулювати питання збирання, обробки, архівування та зберігання, а також обміну інформацією між СПА; 2) враховувати потенціал переходу на електронне публічне адміністрування, що має бути детально врегульоване на рівні Адміністративно-процедурного кодексу України; 3) розробити концепцію спільного інформаційного простору СПА та в межах цієї концепції врегулювати правовий режим цього простору у відповідному кодифікованому законодавчому акті.

7. Вдосконалення адміністративно-правового забезпечення правового статусу СПА шляхом модернізації контролю за діяльністю СПА. З огляду на те, що проблема контролю за діяльністю СПА безпосередньо пов'язана з недостатністю чинного законодавства про публічну службу, наявністю низки норм, які дублюють контрольні повноваження різних СПА, необхідним є вирішення означеної проблеми в процесі створення та прийняття Адміністративного кодексу та Адміністративно-процедурного кодексу. Крім того, слід також мати на увазі, що фактичне спотворення контролю також значним чином відбувається під впливом корупції. Зокрема, Ю. М. Комарова справедливо зазначає, що корумпованості високопосадовців та практиці «покриванню» один одного може бути протиставлено «суспільний тиск на органи влади, привернення міжнародної уваги та розкриття шляхом оприлюднення фактів корупції у ЗМІ». При цьому вчена наголошує, що «громадянське суспільство не може замінити державні органи, але воно може

змусити їх виконувати свої функції» [171, с. 178–179]. Ця позиція є співзвучною із зауваженням української вченої О. Ю. Салманової про те, що «саме суспільство має сприяти реформам і змінам, що відбуваються в державі, бути їхнім активним учасником, а не лише спостерігачем» [416, с. 60]. Тобто, відповідний напрямок модернізації забезпечення правового статусу СПА тісно пов'язаний із забезпеченням взаємодії цих суб'єктів з громадськістю, спонуканням публічною адміністрацією суспільства до взаємодії, а також з подальшим впровадженням концепції публічного адміністрування, яке передбачає розширене розуміння структури СПА.

8. *Вдосконалення адміністративно-правового забезпечення правового статусу СПА шляхом оптимізації механізму захисту авторитету СПА, а також удосконалення заходів антикорупційного забезпечення.* У попередньому підрозділі дисертації нами зверталась увага на особливість питання зниження авторитету СПА, як проблеми їх належного функціонування та мінімізації потенціалу взаємодії з громадськістю. З огляду на це, в положеннях пропонованого Адміністративного кодексу необхідно передбачити правила, в яких би закріплювались дії керівника СПА стосовно відсторонення (в окремих випадках – звільнення) публічних службовців, коли: 1) їх дії компрометують публічну службу та відповідний орган публічної служби; 2) в ЗМІ поширена інформація про неналежну поведінку публічного службовця (у разі, коли внутрішнє розслідування підтвердить, що ЗМІ у відповідній новині викривляє дійсність, юридична служба відповідного СПА має звернутись до суду з позовом про спростування відповідної новини).

Значним чином шкодить авторитету СПА, як вже нами зазначалось у попередньому підрозділі дисертації, корумпованість публічних службовців, що актуалізує потребу вдосконалення антикорупційного забезпечення СПА. Мінімізація корупції в СПА, що викривляє втілення їх правового статусу можлива у разі: а) забезпечення належних умов здійснення службових

обов'язків персоналом СПА, а також підвищення їх соціального забезпечення (це щонайперше пов'язується з: грошовим забезпеченням; наданням можливостей належним чином розвиватись в процесі службової діяльності та поза неї; забезпеченням можливостей повноцінно користуватись своєю свободою службової діяльності; уможливленням психоемоційної стабільності в службовій діяльності тощо [458, с. 279]); б) підвищення рівня етики персоналу СПА.

Окремої уваги у цьому питанні заслуговує питання вдосконалення функціонування інституту викривачів (і прирівняних до них осіб). Відповідні заходи, на думку українського науковця П. О. Комірчого, обумовить щонайменше: 1) «зниження латентності порушення антикорупційного законодавства публічними службовцями» [459, с. 71]; 2) «зменшення ризикованості порушення антикорупційного законодавства публічними службовцями» [459, с. 72]. Вчений також справедливо констатує, що підвищення рівня ризикованості порушення, що виявляється у «високій ймовірності бути викритим у вчиненні правопорушення, значним чином знижує привабливість відповідного суспільно небезпечного (чи суспільно шкідливого) діяння» [459, с. 72]. Важливість цього обумовлена тим, що для окремих людей «корупційні відносини – це відображення їх базової життєвої стратегії взаємодії та виживання в суспільстві» з урахуванням того, що «випадки, коли людина вдається до корупційного досягнення необхідного блага» описується формулою, яка «визначає суб'єктивну сприятливість корупційної практики для особи, яка надає неправомірну корупційну вигоду», в якій показник «загроза розкриття» є ключовим значення, що визначає значення «блага, досягнутого за допомогою корупції» [460, с. 27]. У цьому сенсі відповідна проблема може бути мінімізована шляхом всеосяжного (не лише в рамках адміністративно-правового, але й кримінально-правового, трудово-правового) впровадження засад, окреслених у Резолюції Парламентської Асамблеї Ради Європи «Про захист інформаторів» від 29 квітня 2010 року № 1729(2010) [461].

Окреслені нами напрями вдосконалення адміністративно-правового регулювання правового статусу СПА та функціонування цих суб'єктів не можуть бути реалізовані у короткостроковій перспективі. Закономірність цього обумовлена тим, що відповідні зміни стосуються ґрунтовної перебудови законодавства про СПА у вимірі сучасної європейської адміністративно-правової концепції *«public administration»*, що розкрита в цій дисертаційній праці. Тому до моменту створення та прийняття пропонованих нами законопроектів доцільно внести певні зміни у чинне законодавство, яке у перспективі може стати частиною пропонованих нами кодифікованих законодавчих актів. Вбачається необхідність у таких змінах чинного законодавства:

1) закріпити на рівні законодавства концептуальне розуміння ЦОВВ та ОМС в якості СПА, а саме: а) ч. 1 ст. 1 Закону України «Про КМУ» [69] викласти у наступній редакції: *«Кабінет Міністрів України (Уряд України) є вищим органом у системі органів виконавчої влади та складовою системи суб'єктів публічної адміністрації»*; б) абз. 2 ч. 1 ст. 1 Закону України «Про ЦОВВ» [42] викласти у наступній редакції: *«Система центральних органів виконавчої влади є складовою системи органів виконавчої влади, вищим органом якої є Кабінет Міністрів України, та складовою системи суб'єктів публічної адміністрації»*; в) абз. 1 ч. 1 ст. 5 Закону України «Про МС в Україні» [109] викласти у такій редакції: *«Система місцевого самоврядування, яка є складовою системи суб'єктів публічного адміністрування, включає»*;

2) узгодити розуміння понять «суб'єкт публічного адміністрування» та «суб'єкт надання адміністративної послуги» у контексті концепції *«public administration»*, а саме шляхом викладення п. 3 ч. 1 ст. 1 Закону України «Про адміністративні послуги» [462] у такому вигляді: *«суб'єкт надання адміністративної послуги – суб'єкт публічного адміністрування, яким є орган виконавчої влади, інший державний орган, орган влади Автономної Республіки Крим, орган місцевого самоврядування, їх посадові особи,*

державний реєстратор, суб'єкт державної реєстрації, уповноважені відповідно до закону надавати адміністративні послуги»;

3) привести засади державної політики у сфері надання адміністративних послуг до європейських принципів публічного адміністрування. У цьому контексті доцільно доповнити ч. 1 ст. 4 Закону України «Про адміністративні послуги» [462] п. 7-1, а саме: *«субсидіарності»*. Цей принцип у площині політики у сфері надання адміністративних послуг необхідно інтерпретувати в якості обов'язку держави закріплювати в правовому статусі конкретних СПА (конкретної групи СПА, зокрема, ОМС; конкретного СПА, приміром, ДП «Укрметртестстандарт») повноважень щодо надання певних адміністративних послуг виключно тоді, коли лише цей орган є найбільш спроможним надавати відповідні послуги населенню;

4) забезпечити розширене розуміння публічного адміністрування в контексті надання адміністративних послуг. Як вже зазначалось у цьому дослідженні, сучасна адміністративно-правова концепція *«public administration»* передбачає можливість виконання окремих функцій СПА суб'єктами, котрі не є СПА (громадські об'єднання та представники самоврядних професій), що сприяє демократизації статичного та динамічного вияву концепції *«public administration»*. Поряд із тим, по сьогодні ця концептуальна логіка не знайшла свого системного вияву в законодавстві про адміністративні послуги, в якому участь громадських об'єднань в стримуванні зловживання СПА власним статусом зведена до мінімуму. Зважаючи на це, вбачається доцільність у викладені ч. 2 ст. 7 Закону України «Про адміністративні послуги» [462] в такій редакції: *«У разі якщо суб'єктом надання адміністративної послуги є посадова особа, вимоги щодо якості надання адміністративних послуг визначаються органом, якому вона підпорядковується, після проведення консультації з громадськістю у формі публічного громадського обговорення, на якому було узгоджено відповідні вимоги»*.

Додатково слід розширити права адміністратора, що враховуватимуть широке розуміння публічного адміністрування. Головним чином, необхідно п. 1 ч. 5 ст. 13 Закону України «Про адміністративні послуги» [462] у наступній редакції: *«безоплатно одержувати від суб'єктів надання адміністративних послуг, підприємств, установ, організацій, які належать до сфери їх управління, а також від суб'єктів делегованих публічних повноважень, документи та інформацію, пов'язані з наданням адміністративних послуг, у порядку, визначеному статтею 9 цього Закону»;*

5) узгодити адміністративно-правове регулювання видів публічних послуг, що надаються СПА, у контексті сучасної адміністративно-правової концепції *«public administration»*. У цьому сенсі необхідно відобразити на рівні законодавства категорію «публічна послуга», як конструкт, що охоплює адміністративні та неадміністративні (зокрема, соціальні) послуги. Вказане обумовлює доцільність наступних змін чинного законодавства: а) п. 1 ч. 1 ст. 1 Закону України «Про адміністративні послуги» [462] необхідно викласти у такій редакції: *«адміністративна послуга – вид публічної послуги, результат здійснення владних повноважень суб'єктом надання адміністративних послуг за заявою фізичної або юридичної особи, спрямований на набуття, зміну чи припинення прав та/або обов'язків такої особи відповідно до закону»;* б) п. 17 ч. 1 ст. 1 Закону України «Про соціальні послуги» [463] викласти у такій редакції: *«соціальні послуги – вид публічної послуги, що виявляється у діях, спрямованих на профілактику складних життєвих обставин, подолання таких обставин або мінімізацію їх негативних наслідків для осіб/сімей, які в них перебувають. Особи/сім'ї можуть надаватися одна або одночасно декілька соціальних послуг. Порядок організації надання соціальних послуг затверджується Кабінетом Міністрів України».*

Як вбачається, до створення та прийняття пропонованих нами у дисертації кодифікованих законодавчих актів, зміни до законів України «Про адміністративні послуги» та «Про соціальні послуги» сприятимуть

узгодженому розумінню «публічної послуги», як нормативного конструкту, що об'єднує «адміністративні послуги» (забезпечуються та здійснюються СПА), а також «соціальні послуги» (забезпечуються СПА та здійснюються уповноваженими на це суб'єктами, які не мають правового статусу СПА, однак, базові соціальні послуги здійснюються ОМС).

Отже, підводячи підсумок викладеному слід зауважити, що останніми роками у зв'язку з поглибленою спрямованістю проєвропейського розвитку нашої держави в ній здійснюються множинні перетворення в публічному адмініструванні та у функціонуванні публічного адміністрування. Все це, поза сумнівами, зумовило певні поліпшення в процесі побудови України як сучасної правової держави, що відповідає рівню, необхідному для успішної реалізації європейських амбіцій нашої держави. Разом з тим множинні проблеми правового статусу СПА (нами вони виокремлені у підрозділі 1.2 та розділі 2 дисертації), а також актуальні питання належного забезпечення правового статусу СПА вказують на необхідність: 1) вирішення низки нагальних завдань, що стоять перед наукою адміністративного права України, а також перед державою, зобов'язаною забезпечувати цивілізований розвиток нашого суспільства; 2) вибудовування відносин між СПА і громадянином на основі прогресивних європейських принципів публічного адміністрування.

Відповідні зміни повинні стосуватись не лише інституційних змін й реформи адміністративного законодавства нашої держави (зокрема, шляхом створення Адміністративного кодексу, Адміністративно-процедурного кодексу, Інформаційного кодексу) та законодавства загалом, що містить норми про правовий статус СПА, але й передбачати комплексну еволюцію: 1) сприйняття СПА суспільством загалом та публічними службовцями, зокрема; 2) наявної концепції взаємовідносин цих суб'єктів між собою та відносин СПА з громадянським суспільством та громадянином. Таким чином, модернізація правового статусу СПА та оптимізація забезпечення цього правового статусу передбачає низку напрямків здійснення

комплексних та консолідованих дій держави, а також громадянського суспільства, що мають ґрунтуватись на певній концепції, яка буде орієнтиром для відповідних перетворень, що повинні бути здійснені у перспективі.

ВИСНОВКИ ДО РОЗДІЛУ 3

1. До основних проблем правового забезпечення правового статусу СПА в Україні слід віднести наступні проблемні питання: 1) проблеми, обумовлені процесами реформування публічного адміністрування в Україні: а) триваюче реформування СПА не підпорядковане універсальній концепції, що відображала би сучасне розуміння публічного адміністрування; реформування не спрямоване на систематизацію норм про СПА та здійснення адміністративних процедур тощо; б) в процесі європеїзації законодавства про СПА не в достатній мірі усвідомлюється умовність європейської концепції «*public administration*», відсутність універсального розуміння сутності та структури в ЄС публічного адміністрування, публічної служби; в) модернізація правового статусу СПА під час реформи публічного адміністрування відбувається без належного управління цими змінами; 2) проблеми нормативного забезпечення правового статусу СПА (впроваджувана європейська концепція «*public administration*» обумовила фактичне розширення повноважень, предметів відання, завдань і функцій цих суб'єктів, а також особливостей настання їх юридичної відповідальності, що непослідовно відображається в національному законодавстві); 3) проблема недостатності нормативного визначення місця кожного СПА в системі публічного адміністрування; 4) проблеми недостатності взаємодії та координації СПА, а також контролю у сфері функціонування цих суб'єктів, зокрема: а) неефективна взаємодія СПА з громадянами; б) недостатній рівень ефективності системи комунікацій в системі СПА та СПА з громадянським суспільством; в) відсутність ЦОВВ, в компетенцію якого входило би здійснення загальної координації системи СПА в Україні; г) відсутність єдиного інформаційно-комунікаційного простору в системі СПА; г) недостатність міри залучення до програмування консолідації й взаємодії СПА наукової спільноти, громадянського суспільства, громадян; 5) проблеми недостатності інформаційно-комунікаційного забезпечення функціонування

СПА, зокрема: а) відсутність Інформаційного кодексу; б) неефективність наявного інформаційного простору СПА; в) проблема недостатності захисту авторитету СПА та протидії поширення корупції в системі публічного адміністрування.

2. До основних актуальних напрямів удосконалення правового статусу СПА в Україні відносяться: 1) приведення правового статусу СПА в Україні у відповідність до європейських принципів побудови публічного адміністрування, що є заходом європеїзації національного адміністративного законодавства та системи публічного адміністрування (запозичення та впровадження європейських засадничих ідей побудови та функціонування публічного адміністрування); 2) створення та прийняття Концепції модернізації СПА в Україні, в якій окреслюватимуться мета, принципи, напрями, завдання та очікувані результати реформи СПА, як форми проведення модернізації правового статусу цих суб'єктів; 3) здійснення комплексної (шляхом кодифікації законодавчих актів адміністративного законодавства, зокрема, законів України: «Про Кабінет Міністрів України», «Про центральні органи виконавчої влади», «Про військово-цивільні адміністрації», «Про державну службу» тощо) нормопроектної роботи, у межах якої будуть розроблені проекти нормативно-правових актів, спрямованих на адміністративно-правове врегулювання правового статусу СПА та його правове забезпечення, а саме: а) створення та прийняття Адміністративного кодексу України, орієнтуючись на модель Адміністративного кодексу Румунії 2019 року; б) створення та прийняття Адміністративно-процедурного кодексу України, зважаючи на підходи врегулювання адміністративних процедур, використані у відповідних законах ФРН і Словацької Республіки); 4) визначення місця кожного СПА в актуальній системі СПА в Україні.

3. Основними напрямками удосконалення забезпечення правового статусу СПА в Україні на сьогоднішній день є: 1) модернізація взаємодії та координації цих суб'єктів, оптимізація управління у сфері функціонування

СПА, а саме шляхом: а) належного врегулювання відповідних питань на рівні пропонованих Адміністративного та Адміністративно-процедурного кодексів; б) створення спеціальних інститутів, компетентних координувати взаємодію між СПА (також з відповідними іноземними СПА), а також взаємодію з громадянським суспільством; в) створення та функціонування спільного інформаційно-комунікаційного простору СПА; 2) модернізація інформаційно-комунікаційного забезпечення функціонування СПА, а саме шляхом: а) створення Інформаційного кодексу України, узгодженого у відповідних положеннях з пропонованими Адміністративним і Адміністративно-процедурним кодексами; б) прийняття Концепції спільного інформаційного простору СПА в Україні та створення інформаційно-комунікаційної бази цього простору; 3) модернізація контролю за діяльністю СПА (оптимізація прозорості діяльності відповідних суб'єктів і створення програм широкого залучення суспільства до контролю за діяльністю публічного адміністрування); 4) оптимізація механізму захисту авторитету СПА, а також удосконалення заходів антикорупційного забезпечення, зокрема, шляхом: а) закріплення в пропонованому Адміністративному кодексі норм про: відповідальність за допущення конфлікту інтересів; відсторонення (чи звільнення) публічних службовців, дії яких компрометують публічну адміністрацію; захист публічних службовців від наклепів (які відображаються на авторитеті публічного адміністрування) у ЗМІ; б) вдосконалення функціонування інституту викривачів корупції та розширення антикорупційного контролю громадянського суспільства за діяльністю СПА.

ВИСНОВКИ

У дисертаційному дослідженні на підставі комплексного аналізу чинного законодавства України, а також здобутків науки адміністративного права України подано вирішення наукової задачі щодо розробки положень, якими б вирішувались теоретичні та практичні проблеми змістовної сутності та правового регулювання правового статусу суб'єктів публічного адміністрування. Отже, основні результати здійсненого наукового пошуку полягають у наступному:

1. У загальному сенсі публічне адміністрування є діяльністю уповноважених суб'єктів щодо надання приватним особам адміністративних послуг та/або здійснення публічного управління в інтересах держави та суспільства, а саме: 1) суб'єктів публічного адміністрування, систему яких доцільно розуміти у широкому контексті (типові та атипові суб'єкти, котрі мають класичний статус суб'єкта публічного адміністрування); 2) суб'єктів, котрі виконують окремі функції суб'єкта публічного адміністрування, не набуваючи правового статусу цих суб'єктів (суб'єкти делегованих публічних повноважень).

Систему суб'єктів публічного адміністрування в Україні складають наступні її структурні елементи: 1) типові суб'єкти у системі органів виконавчої влади (Кабінет Міністрів України та очолювана ним підсистема центральних органів виконавчої влади), підсистема місцевих адміністрацій (міські, районні та обласні державні адміністрації, а також Київська та Севастопольська місцеві державні адміністрації; військово-цивільні адміністрації) та підсистема місцевого самоврядування (сільська, селищна, міська рада; виконавчі органи сільської, селищної, міської, районної у містах тощо); 2) атипові суб'єкти публічного адміністрування (здійснюють публічні функції, не будучи за своєю юридичною природою носіями владних повноважень, набувши статусу суб'єкта публічного адміністрування відповідно до закону чи адміністративного договору), тобто: національні

комісії регулювання природних монополій, установи (заклади) публічного права, фонди публічного права. Поза системою суб'єктів публічного адміністрування перебувають суб'єкти делегованих публічних повноважень, які є фізичними особами (колективними утвореннями), котрі первісно не були суб'єктом публічних повноважень, отримали за рішенням суб'єкта публічних повноважень на основі адміністративного акту й у зв'язку з об'єктивною необхідністю певне публічне повноваження, і реалізують у делегованій мірі дискреційні повноваження на власний розсуд без набуття правового статусу суб'єкта публічного адміністрування.

2. Правовий статус суб'єктів публічного адміністрування є інституційним надстатусом, елементи структури якого (правосуб'єктність, компетенція, юридична відповідальність) визначають особливості створення та діяльності суб'єктів публічного адміністрування, межі здійснення покладених на них завдань і функцій, місце цих суб'єктів у механізмі публічного адміністрування, у взаємовідносинах між собою, юридичними особами публічного та приватного права, громадянами й їх об'єднаннями. Відповідний статус належить лише тим суб'єктам, котрі здійснюють публічне адміністрування в силу того, що ця їх діяльність є їхнім основним цільовим функціональним виявом.

3. Правосуб'єктність суб'єктів публічного адміністрування – елемент їх правового статусу, який є: 1) похідним виразом правосуб'єктності конкретного суб'єкта адміністративного права, що дозволяє: а) з'ясувати спроможність цього суб'єкта бути суб'єктом публічного адміністрування; б) виокремлювати його, з одного боку, в системі галузевих суб'єктів в якості центрального органу виконавчої влади, органу місцевого самоврядування тощо, а з іншого боку – у системі суб'єктів публічного адміністрування в якості типових і атипових суб'єктів публічного адміністрування; 2) похідним виразом уповноваженого стану суб'єкта в конкретний момент часу, коли суб'єкт права діє в якості суб'єкта публічного адміністрування.

4. Компетенція суб'єкта публічного адміністрування – елемент його правового статусу, який: 1) є особливою якісною його характеристикою, визначаючою його правове становище й публічно-правову роль, а також адміністративно-правовий потенціал функціонування; 2) складається з предмету відання та його прав і обов'язків (повноважень) відповідного суб'єкта, що відповідають його об'єму правосуб'єктності. Повноваження суб'єкта публічного адміністрування – це комплекс закріплених у чинному законодавстві прав і обов'язків цього суб'єкта, що відповідають обсягу його правосуб'єктності, скореговані його метою діяльності та предметом відання, дозволяючи сукупно ефективно функціонувати в якості суб'єкта публічного адміністрування, реалізуючи загальні та спеціальні завдання та функції держави (та/або місцевого самоврядування), покладені на цей суб'єкт, та/або невіддані завдання та функції. У свою чергу предмет відання суб'єкта публічного адміністрування – це особливий предмет правового регулювання, що є елементом компетенції цього суб'єкта, визначеним у чинному законодавстві, котрий окреслює сфери та рамки суспільного життя, в яких юридично спроможний реалізовувати свої права та обов'язки відповідний суб'єкт.

5. Завдання суб'єкта публічного адміністрування – елемент правового статусу цього суб'єкта, що є наперед визначеними та конкретизованими, вимірювальними та закріпленими у законодавстві видами й обсягами діяльності цього суб'єкта, що відповідають мірі та рівню його компетенції й які йому сукупно необхідно здійснювати певною множиною дій (операцій) задля досягнення мети свого функціонування. Ці завдання в Україні поділяються на наступні основні групи: 1) цілеспрямоване врегулювання конкретних галузей та сфер, суспільних відносин і процесів, окреслених компетенцією, які є характерними для усіх типових і окремих атипових суб'єктів публічного адміністрування; 2) просвітницькі, інформативні, представницькі, правозастосовні, правотворчі, публічно-сервісні завдання,

що в тій чи іншій мірі характерні для всіх суб'єктів публічного адміністрування.

Функції суб'єкта публічного адміністрування – елемент правового статусу цього суб'єкта, яким охоплено основні, визначені в законодавстві, стабільні напрями його діяльності в межах компетенції відповідного суб'єкта, в яких виконуються завдання таким чином, щоб у процесі функціонування цього суб'єкта була оптимально досягнута його мета діяльності. Тобто, функції цих суб'єктів в Україні обумовлені їх компетенцією, спрямовані на реалізацію покладених завдань, мають вияв в наступних видах функцій: 1) прогнозування, планування, організації, регулювання, координації, обліку та контролю, що характерні для суб'єктів публічного адміністрування, на яких покладені управлінські завдання; 2) правозастосування, нормотворення, аналітична, інформаційна та інформаційно-комунікаційна, публічно-сервісна функції, які властиві в тій чи іншій мірі всім суб'єктам публічного адміністрування.

6. Юридична відповідальність суб'єкта публічного адміністрування в сутнісному контексті, як елемент його правового статусу, є: 1) сукупним результатом наявності у цього суб'єкта належної міри деліктоздатності; 2) виявом структурного та позаструктурного контрольного зв'язку відповідальності суб'єкта публічного адміністрування перед державним органом чи органом місцевого самоврядування, перед державою і суспільством загалом, а також перед особою; 3) результатом наявності в об'єктивній дійсності комплексу підстав та умов настання відповідальності конкретного типу суб'єкта права. У структурно-сутнісному контексті юридична відповідальність суб'єкта публічного адміністрування є комплексною категорією, яку складає юридична відповідальність: 1) суб'єкта публічного адміністрування у безпосередньому вигляді, що виявляється у відповідальності держави (в особі Кабінету Міністрів України, міністерств та інших центральних органів виконавчої влади, місцевих державних адміністрацій), територіальних громад (в особі органів місцевого

самоврядування) чи суспільства (в особі національних комісій регулювання природних монополій, фондів публічного права, установ і закладів публічного права); 2) суб'єкта публічного адміністрування, як юридичної особи; 3) керівництва суб'єкта публічного адміністрування; 4) інших кадрів суб'єкта публічного адміністрування.

7. Основними проблемами правового забезпечення правового статусу суб'єктів публічного адміністрування в Україні є: 1) проблеми, обумовлені процесами реформування публічного адміністрування в Україні (триваюче реформування, не підпорядковане універсальній концепції, яка відповідала б актуальному розумінню публічного адміністрування; реформування не спрямоване на систематизацію норм про суб'єктів публічного адміністрування; в процесі європеїзації законодавства про суб'єктів публічного адміністрування не в достатній мірі усвідомлюється умовність європейської концепції «*public administration*», об'єктивна відсутність універсального розуміння сутності та структури в ЄС публічного адміністрування, публічної служби; модернізація правового статусу зазначених суб'єктів відбувається без належного управління цими змінами); 2) проблеми нормативного забезпечення правового статусу суб'єктів публічного адміністрування (впроваджувана європейська концепція «*public administration*» обумовила фактичне розширення повноважень, предметів відання, завдань і функцій цих суб'єктів, що непослідовно відображається в законодавстві); 3) проблема недостатності нормативного визначення місця кожного суб'єкта в системі публічного адміністрування; 4) проблеми недостатності взаємодії та координації суб'єктів публічного адміністрування, а також контролю у сфері функціонування цих суб'єктів (недостатній рівень ефективності системи комунікацій в системі публічного адміністрування та суб'єктів публічного адміністрування з громадянським суспільством; відсутність центрального органу виконавчої влади, до компетенції якого входило би здійснення загальної координації системи публічного адміністрування в Україні; відсутність єдиного інформаційно-

комунікаційного простору в системі публічної інформації тощо); 5) проблеми недостатності інформаційно-комунікаційного забезпечення функціонування публічного адміністрування (відсутність Інформаційного кодексу України; неефективність наявного інформаційного простору публічного адміністрування); 6) проблема недостатності захисту авторитету суб'єктів публічного адміністрування та протидії поширенню корупції в системі публічного адміністрування.

8. Основними напрямками удосконалення правового статусу суб'єктів публічного адміністрування в Україні є: 1) приведення правового статусу суб'єктів публічного адміністрування у відповідність до європейських принципів побудови публічного адміністрування (запозичення та впровадження принципів побудови та функціонування відповідних суб'єктів); 2) створення та прийняття Концепції модернізації суб'єктів публічного адміністрування в Україні; 3) здійснення комплексної (шляхом кодифікації законодавчих актів про публічну адміністрацію та її кадри) нормопроектної роботи, у межах якої будуть створені та прийняті: а) Адміністративний кодекс України (враховуючи модель Адміністративного кодексу Румунії 2019 року); б) Адміністративно-процедурний кодекс України (з урахуванням відповідних європейських законодавчих актів і раніше внесених до українського парламенту проектів цих кодифікованих актів); 4) визначення місця кожного суб'єкта публічного адміністрування в актуальній системі суб'єктів публічного адміністрування в Україні.

Актуальними напрямками удосконалення забезпечення правового статусу суб'єктів публічного адміністрування в Україні є модернізація: 1) взаємодії та координації суб'єктів публічного адміністрування, оптимізація управління у сфері функціонування цих суб'єктів (зокрема, врегулювання цієї проблеми на рівні пропонованих Адміністративного та Адміністративно-процедурного кодексів України; створення та функціонування спільного інформаційно-комунікаційного простору суб'єктів публічного адміністрування); 2) інформаційно-комунікаційного забезпечення

діяльності суб'єктів публічного адміністрування (створення Інформаційного кодексу України, затвердження Концепції спільного інформаційного простору суб'єктів публічного адміністрування в Україні та створення інформаційно-комунікаційної бази цього простору); 3) контролю за діяльністю суб'єктів публічного адміністрування (зокрема, створення програм широкого залучення суспільства до контролю за діяльністю публічного адміністрування); 4) механізму захисту авторитету суб'єктів публічного адміністрування, а також заходів антикорупційного забезпечення цих суб'єктів (вдосконалення інституту викривачів корупції та розширення антикорупційного контролю громадянського суспільства, а також закріплення в законодавстві норм про: відповідальність за допущення конфлікту інтересів; відсторонення службовців, дії яких компрометують публічну адміністрацію; захист державних службовців та службовців органів місцевого самоврядування від наклепів у засобах масової інформації).

Доцільно внести зміни до чинного законодавства задля приведення його у відповідність до засад концепції «*public administration*»: 1) на рівні законодавства прямо визначити певні органи (Кабінет Міністрів України, центральні органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування) в якості суб'єктів публічного адміністрування; 2) забезпечити розширене розуміння публічного адміністрування в контексті надання адміністративних послуг (надати визначення суб'єкта адміністративної послуги через поняття суб'єкта публічного адміністрування (п.3 ч.1 ст.1 Закону України «Про адміністративні послуги»); розширити права адміністратора (п.1 ч. 5 ст.13 вказаного Закону); підвищити рівень участі громадських об'єднань в процесі встановлення вимог щодо якості надання адміністративних послуг (ч.2 ст. 7 вказаного Закону); 3) привести засади державної політики у сфері надання адміністративних послуг до європейських принципів шляхом доповнення ч. 1 ст. 4 Закону України «Про адміністративні послуги» принципом «субсидіарності», який полягає в тому, що держава зобов'язана закріплювати в правовому статусі конкретних суб'єктів публічного адміністрування

повноваження щодо надання певних адміністративних послуг виключно тоді, коли лише цей орган є найбільш спроможним надавати відповідні послуги населенню; 4) узгодити адміністративно-правове регулювання видів публічних послуг відповідно до вказаної концепції шляхом визначення адміністративних послуг (п.1 ч.1 ст. 1 Закону України «Про адміністративні послуги») та соціальних послуг (п. 17 ч. 1 ст. 1 Закону України «Про соціальні послуги») видами публічних послуг.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Про внесення змін до Конституції України (щодо стратегічного курсу держави на набуття повноправного членства України в Європейському Союзі та в Організації Північноатлантичного договору): Закон України від 07.02.2019 № 2680-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2019. № 9. Ст. 50.
2. Битяк Ю. П. Наука адміністративного права України: поняття, предмет, методологія дослідження (адміністративних) правовідносин. *Право України*. 2013. № 12. С. 122–140.
3. Колпаков В. К. Структура європейських принципів публічного адміністрування. *Публічне адміністрування в умовах змін та перетворень: проблеми організації та правового забезпечення*: матер. III Міжнар. наук.-практ. конф. (11-12 квіт. 2019 р.). Харків: НЮУ ім. Ярослава Мудрого, 2019. С. 7–11.
4. Патерило І. В. Напрями реформування адміністративного законодавства в сфері функціонування публічної адміністрації України. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету*. Серія: *Юриспруденція*. 2014. Т. 1, № 11. С. 144–147.
5. Коропатнік І. М. *Адміністративно-правові засади взаємодії громадянського суспільства і Збройних Сил України*: дис. д-ра юрид. наук: 12.00.07. Київ, 2016. 519 с.
6. Коропатнік І. М. Особливості адміністративно-правового статусу інститутів громадянського суспільства як суб'єктів взаємодії зі Збройними Силами України. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету*. Серія: *Юриспруденція*. 2016. № 21. С. 37–41.
7. Коропатнік І. М. Концептуальные подходы к категории «гражданское общество» в правовой науке. *Leges si Viata*. 2016. № 6. С. 51–54.
8. Колпаков В. К. Орган виконавчої влади як суб'єкт

адміністративного права. *Державне управління: проблеми адміністративно-правової теорії та практики*: монографія. Київ:Факт. 2003. С. 110-118.

9. Колпаков В. К. Адміністративна відповідальність (адміністративно-деліктне право). Юрінком Інтер. 2008. 256 с.

10. Колпаков В. К. Адміністративний договір у державному управлінні. *Конституційні гарантії захисту людини у сфері правоохоронної діяльності*. Дніпропетровськ: ДАВС. 1999. С. 166–171.

11. Ковалів М. В. Державна служба в правоохоронній сфері та зміст її елементів. *Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ. Серія юридична*. 2018. №4. С.161-170.

12. Ковалів М. В., Іваха В. О. Правовий статус органів місцевого самоврядування в Україні. *Вісник Національного університету «Львівська політехніка». Юридичні науки*. 2015. № 824. С. 45–49.

13. Кіцул С. Ю. Публічна адміністрація газодобувної галузі України. *Порівняльно-аналітичне право*. 2018. № 6. С. 233–236.

14. Мацелик Т. О. Публічна адміністрація: питання понятійно-категоріального апарату. *Часопис Київського університету права*. 2012. № 1. С. 135–138.

15. Dunleavy P., Hood C. From old public administration to new public management. *Public Money & Management*. 1994. Vol. 14(3). P. 9–16. doi:10.1080/09540969409387823.

16. Goodsell C. T. A new vision for public administration. *Public Administration Review*. 2006. Vol. 66(4). P. 623–635. doi:10.1111/j.1540-6210.2006.00622.x.

17. Moyson S., Raaphorst N., Groeneveld S. Organizational socialization in public administration research: A systematic review and directions for future research. *The American Review of Public Administration*. 2018. Vol. 48(6). P. 610–627. doi:10.1177/0275074017696160.

18. Peters B. G., Pierre J. Governance Without Government? Rethinking

Public Administration. *Journal of Public Administration Research and Theory*. 1998. Vol. 8(2). P. 223–243. doi:10.1093/oxfordjournals.jpart.a024379.

19. Гнидюк Н. А. Публічна адміністрація як об'єкт структурних змін. *Збірник наукових праць Української Академії державного управління при Президентові України*. 2001. Вип. 1. С. 202–212.

20. Каменська Н. П. Публічна адміністрація: логіко-методологічний аналіз дефініції. *Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України*. 2014. № 6. С. 29–32.

21. Державне управління в умовах адміністративної реформи в Україні; С. Д. Дубенко, В. І. Мельниченко, Н. Г. Плахотнюк та ін.; за ред. Н. Р. Нижник, О. Д. Крупчан. Київ: Ін Юре, 2002. 95 с.

22. Державне управління: європейські стандарти, досвід та адміністративне право; В. Б. Авер'янов, В. А. Деречь, А. А. Пухтецька та ін.; за заг. ред. В. Б. Авер'янова. Київ: Юстиніан, 2007. 288 с.

23. Державне управління: проблеми адміністративно-правової теорії та практики; В. Б. Авер'янов, О. Ф. Андрійко, Ю. П. Битяк та ін.; за заг. ред. В. Б. Авер'янова. Київ: Факт, 2003. 384 с.

24. Кіцул С. Ю. Публічне адміністрування газовидобувної галузі в Україні: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Київ, 2019. 202 с.

25. Клименко О. В. Адміністративне право й державне управління; спільне й особливе. *Економіка та держава*. 2011. № 4. С. 120–122.

26. Ляхович У. І., Ляхович Г. І. Державне управління у сучасній теорії адміністративно-правової науки. *Бюлетень Міністерства юстиції України*. 2012. № 7. С. 70–75.

27. Шопіна І. М. Феномен адміністративно-правового забезпечення в адміністративному праві України. *Наука і правоохорона*. 2018. №4. С141-145. URL: http://naukaipravoohorona.com/journal/ukr/2018_4.pdf.

28. Ярмакі Х. П. Державне управління та адміністративне право. *Південноукраїнський правовий часопис*. 2010. № 2. С. 138–140.

29. Босак О. З. Публічне управління як нова модель управління у

державному секторі. *Державне управління: теорія та практика*. 2010. № 2. С. 1–8.

30. Міхровська М. С. Адміністративно-правове забезпечення організації та діяльності органів виконавчої влади в Україні: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Київ, 2015. 210 с.

31. Джафарова О. В. Дослідження органів публічної адміністрації в системі суб'єктів дозвільної діяльності в Україні. *Форум права*. 2018. № 1. С. 42–49. doi:10.5281/zenodo.1214407

32. Колесникова К. О. Співвідношення державного управління та публічного адміністрування у процесі суспільної трансформації. *Публічне управління: теорія та практика*. 2013. Вип. 3. С. 41–45.

33. Петровський П. М. Проблема розуміння в контексті розвитку публічного управління в Україні. *Ефективність державного управління*. 2017. Вип. 1. С. 21–27.

34. Терещук В. В. Публічне адміністрування як правова категорія: аналіз підходів. *Наука і правоохорона*. 2019. № 4. С.207-211.

35. Рогачов Ю. М. Публічне адміністрування у сфері справляння податків і зборів в Україні: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Київ, 2016. 17 с.

36. Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні: Указ Президента України від 22.07.1998 № 810/98. *Офіційний вісник України*. 1999. № 21. Ст. 943.

37. Hladky V. V. Public Administration Entity and Anti-Corruption Support to Public Administration in Ukraine. *Science and Practice: Implementation to Modern Society: Proceed. of the 2nd Internat. Scient. and Pract. Conf. (Manchester, 26–28 January 2020)*. Manchester: Peal Press 2020. P. 25–35.

38. Терещук В. В. Наукові підходи до визначення сутності публічного адміністрування. *Сучасні наукові дослідження представників юридичної науки – прогрес законодавства України майбутнього*: матер.

Міжнар. наук.-практ. конф. (м. Дніпро, 10–11 січ. 2020 р.). Дніпро: Правовий світ, 2020. С. 104–107.

39. Конституція України: Закон України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141 (у ред. від 01.01.2020). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр> (дата звернення: 03.01.2020).

40. Адміністративне право України. Повний курс: підручник; Галуцько В. В., Діхтієвський П. В., Кузьменко О. В., Стеценко С. Г. та ін. Херсон: ОЛДІ-ПЛЮС, 2018. 446 с.

41. Кодекс адміністративного судочинства України: Закон України від 06.07.2005 № 2747-IV. *Відомості Верховної Ради України*. 2005. № 35–36, № 37. Ст. 446 (у ред. від 20.10.2019). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747-15> (дата доступу: 20.11.2019).

42. Про центральні органи виконавчої влади: Закон України від 17.03.2011 № 3166-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2011. № 38. Ст. 385 (у ред. від 25.09.2019). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/main/3166-17> (дата звернення: 19.10.2019).

43. Про державну службу: Закон України від 10.12.2015 № 889-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2016. № 4. Ст. 43 (у ред. від 01.01.2020). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889-19> (дата звернення: 21.02.2020).

44. Про місцеві державні адміністрації: Закон України від 09.04.1999 № 586-XIV. *Відомості Верховної Ради України*. 1999. № 20–21. Ст. 190 (у ред. від 20.10.2019). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/586-14> (дата звернення: 16.11.2019).

45. 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.

46. Терещук В. В. Методологічні засади дослідження сутності публічного адміністрування. *Порівняльно-аналітичне право*. 2019. № 5. С.299-301. URL: http://www.pap.in.ua/eng/5_2019/78.pdf.

47. Артеменко І. А. Органи публічної адміністрації як суб'єкти адміністративно-процесуального права: монографія. Харків: Діса плюс, 2016. 413 с.

48. Павелків С. Р. Адміністративно-правовий статус органів публічної адміністрації у сфері житлово-комунального господарства України: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Київ, 2013. 210 с.

49. Бевзенко В. М. Участь в адміністративному судочинстві України суб'єктів владних повноважень: правові засади, підстави та форми: монографія. Київ: Прецедент, 2010. 475 с.

50. Гущин В. В. Правовые и организационные основы обеспечения общественной безопасности в Российской Федерации при чрезвычайных ситуациях: дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.02. Москва, 1998. 449 с.

51. Коломоець Т. О. Адміністративне право України. Академічний курс: підручник. Київ: Юрінком Інтер, 2011. 576 с.

52. Цвіркун Ю. І. Колегіальність суб'єктів публічної адміністрації. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету*. Серія: *Юриспруденція*. 2016. № 23. С. 70–73.

53. Мельник Р. С., Бевзенко В. М. Загальне адміністративне право: навчальний посібник; за заг. ред. Р. С. Мельника. Київ: Ваіте, 2014. 376 с.

54. Загальне адміністративне право: підручник; І. С. Гриценко, Р. С. Мельник, А. А. Пухтецька та ін.; за заг. ред. І. С. Гриценка. Київ: Юрінком Інтер, 2017. 568 с.

55. Терещук В. В. Аксіологічні аспекти функціонування системи публічного адміністрування в Україні. *Innovative Solutions in Modern Science*. 2020. № 1(37). С.94-102.

56. Сербин Р. А. Природа публічної адміністрації та її роль в

адмініструванні благодійництва. *Пріоритетні проблеми реформування системи законодавства України*: матер. міжнар. наук.-практ. конф. (м. Київ, 23–24 лип. 2015 р.). Київ: Наук.-досл. ін-т публ. права, 2015. С. 180–181.

57. Терещук В. В. Поняття, ознаки та структура суб'єктів публічного адміністрування України. *Право і суспільство*. 2020. № 1. С. 89–94.

58. Авер'янов В. Б. Система органів виконавчої влади: проблеми реформування у світлі конституційних вимог. *Право України*. 2003. № 9. С. 24–30.

59. Битяк Ю. П., Петришин О. В. Державні секретарі в системі органів виконавчої влади. *Державне будівництво та місцеве самоврядування*. 2001. Вип. 1. С. 91–98.

60. Шопіна І. М. Щодо правової регламентації функціонування центральних органів виконавчої влади. *Публічне право*. 2011. № 3. С. 65–71.

61. Гетьман Є. А. Система органів виконавчої влади. *Публічне право*. 2013. № 2. С. 83–90.

62. Дерезь В. А. Правова природа координаційних управлінських відносин у системі органів виконавчої влади. *Юридична Україна*. 2006. № 1. С. 18–22.

63. Кикоть П. В. Міністерства в системі органів виконавчої влади України: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Київ, 2002. 210 с.

64. Кульчій І. О. Еволюція реформ системи органів виконавчої влади України: особливості та перспективи. *Теорія та практика державного управління*. 2010. № 3. С. 88–96.

65. Ангелов Ю. В. Особливі умови сучасного державотворення: зміст та принципи. *Державне управління та місцеве самоврядування*. 2015. № 3. С. 14–24.

66. Баштанник В. В., Стадніченко Т. О. Удосконалення діяльності

органів публічної влади в контексті реформування державно-управлінських відносин в Україні. *Публічне адміністрування: теорія та практика*. 2011. Вип. 1(5). С. 1–14.

URL: [http://www.dridu.dp.ua/zbirnik/2011-01\(5\)/11bvuvvu.pdf](http://www.dridu.dp.ua/zbirnik/2011-01(5)/11bvuvvu.pdf) (дата звернення: 12.06.2018).

67. Джафарова М. В. Органи виконавчої влади як суб'єкти адміністративно-процесуального права. *Науковий вісник Ужгородського національного університету*. Серія: *Право*. 2015. Т. 2, Вип. 33. С. 18–21.

68. Дніпров О. С. Парадигма виконавчої влади в Україні: адміністративно-правовий аспект: дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.07. Львів, 2019. 498 с.

69. Про Кабінет Міністрів України: Закон України від 27.02.2014 № 794-VII. *Відомості Верховної Ради України*. 2014. № 13. Ст. 222 (у ред. від 25.09.2019). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/794-18> (дата звернення: 12.10.2019).

70. Про затвердження Регламенту Кабінету Міністрів України: Постанова КМУ від 18.07.2007 № 950. *Офіційний вісник України*. 2007. № 54. Ст. 2180 (у ред. від 18.11.2019). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/950-2007-п> (дата звернення: 22.11.2019).

71. Авер'янов В. Б. Центральні органи виконавчої влади в Україні: концептуальний підхід до класифікації в контексті адміністративної реформи в Україні. *Вісник Академії правових наук України*. 1999. № 1(16). С. 45–49.

72. Белкін Л. М. Проблеми становлення системи центральних органів виконавчої влади України. *Державне управління: удосконалення та розвиток*. 2013. № 7. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Duur_2013_7_7 (дата звернення: 03.12.2018).

73. Гудима Н. В. Проблема статусу центральних органів виконавчої влади у реформуванні системи органів державного управління. *Теорія та*

практика державного управління. 2009. № 3. С. 69–77.

74. Западинчук О. П. Оптимізація центральних органів виконавчої влади в контексті проведення адміністративної реформи. *Державне управління: теорія та практика*. 2011. № 1. С. 1–10.

75. Золотухін С. В. Система центральних органів виконавчої влади у сфері захисту суспільної моралі в Україні. *Держава і право*. 2012. Вип. 56. С. 209–214.

76. Людькова І. І. Шляхи оптимізації центральних органів виконавчої влади зі спеціальним статусом в контексті проведення адміністративної реформи. *Вісник Харківського національного університету імені В. Н. Каразіна*. Серія: *Право*. 2019. Вип. 22. С. 216–218.

77. 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.

78. Журавльов Д. В. Правові форми діяльності центральних органів виконавчої влади України. *Публічне право*. 2013. № 1. С. 85–90.

79. Кобацька Х. І. Порівняльно-правова характеристика центральних органів виконавчої влади у сфері юстиції: європейська традиція та вітчизняна практика: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01. Київ, 2017. 251 с.

80. Шатіло В. А. Уряд та центральні органи виконавчої влади у структурі конституційного механізму державної влади. *Юридична наука*. 2011. № 6. С. 17–23.

81. Гошовський В. С. Роль міністерств у системі органів виконавчої влади. *Публічне право*. 2013. № 1. С. 78–84.

82. Жидецька В. В. Питання удосконалення нормотворчої діяльності Міністерств України. *Право і суспільство*. 2013. № 2. С. 186–193.

83. Шопіна І. М. Питання доцільності реалізації заходів з удосконалення системи підготовки кадрів для Міністерства внутрішніх

справ України. *Наука і правоохорона*. 2010. № 4. С.28-33.

84. Koropatnik I., Karelin V., Boikov A., Khrystynchenko N., Shopina I. Activities of the Ministry of Defense in Ukraine and Military Administration during the Special Period. *Journal of Legal, Ethical and Regulatory Issues*. Volume 23, Issue 1, 2020. URL: <https://www.abacademies.org/articles/Activities-of-the-ministry-of-defense-in-Ukraine-and-military-administration-during-the-special-period-1544-0044-23-1-451.pdf>

85. Бериславська О. М. Адміністративно-правовий статус Міністерства інформаційної політики України: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Київ, 2017. 227 с.

86. Гошовський В. С. Удосконалення адміністративно-правового регулювання діяльності інших центральних органів виконавчої влади. *Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ*. 2012. № 4. С. 198–204.

87. Журавльов Д. В. Центральні органи виконавчої влади в аспекті принципів євроінтеграційної діяльності. *Право: історія, теорія, практика*: матер. міжнар. наук.-практ. конф. (м. Львів, 14–15 березня 2014 р.). Херсон : Гельветика, 2014. С. 118–121.

88. Струкова В. Д. Центральні органи виконавчої влади як суб'єкти адміністративно-правового регулювання публічно-приватного партнерства в Україні. *Прикарпатський юридичний вісник*. 2015. Вип. 3(9). С. 159–162.

89. Сушинський О. І. Центральні органи виконавчої влади України: актуальні питання статусу. *Центральні органи виконавчої влади України: нормативно-правове регулювання*; упоряд. О. І. Сушинський. Львів: ЛРІДУ УАДУ. 2003. С. 5–21.

90. Анпілогов О. В. Контроль в діяльності місцевих державних адміністрацій: питання вдосконалення правового регулювання. *Право і суспільство*. 2016. № 4. С. 116–120.

91. Глущенко Ю. М. Принципи правотворчої діяльності місцевих державних адміністрацій. *Форум права*. 2008. № 2. С. 66–72.

92. Касяненко Є. В. Теоретико-правова характеристика трансформації статусу місцевих державних адміністрацій в умовах децентралізації влади. *Порівняльно-аналітичне право*. 2017. № 6. С. 20–23.

93. Крусян А. Р. Взаємодія місцевих органів виконавчої влади і органів місцевого самоврядування в Україні: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02. Одеса, 1999. 187 с.

94. Про правовий режим воєнного стану: Закон України від 12.05.2015 № 389-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2015. № 28. Ст. 250 (у ред. від 26.05.2018). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/389-19> (дата звернення: 29.11.2018).

95. Про військово-цивільні адміністрації: Закон України від 03.02.2015 № 141-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2015. № 13. Ст. 87 (у ред. від 24.02.2018). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/141-19> (дата звернення: 29.11.2018).

96. Грובהва В. П. Система місцевого самоврядування в Україні: проблеми теорії і практики: дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.02. Харків, 2013. 366 с.

97. Казакова Л. О. Суб'єкти права на місцеве самоврядування, їх правова природа. *Прикарпатський юридичний вісник*. 2018. Т. 2, Вип. 1(22). С. 216–221.

98. Кубай Т. Є. Територіальна громада в системі місцевого самоврядування в Україні: управлінсько-правові проблеми. *Публічне управління: теорія та практика*. 2014. Вип. 4. С. 185–193.

99. Місцеве самоврядування в Україні: сучасний стан та основні напрями модернізації: наукова доповідь; редкол.: Ю. В. Ковбасюк,

К. О. Ващенко, В. В. Толкованов та ін.; за заг. ред. д-ра наук з держ. упр., проф. Ю. В. Ковбасюка. Київ: НАДУ, 2014. 128 с.

100. Пухтинський М. О. Система місцевого самоврядування в Україні. *Вісник Української академії державного управління*. 1996. № 1. С. 68–89.

101. Арістова І. В., Запара С. І. Органи місцевого самоврядування як суб'єкти реалізації національної політики розвитку інформаційного суспільства в Україні: цілі, завдання, функції, повноваження, напрями удосконалення. *Науковий вісник Ужгородського національного університету*. Серія: *Право*. 2017. Т. 2, Вип. 43. С. 16–28.

102. Грінько А. А. Органи місцевого самоврядування як суб'єкт надання адміністративних послуг. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету*. Серія: *Юриспруденція*. 2015. Т. 1, № 17. С. 160–163.

103. Николук Л. С. Органи місцевого самоврядування – особливий вид громадської організації з ознаками органу держави. *Матеріали VI-их наукових читань, присвячених пам'яті академіка В. В. Конєйчикова*; редкол.: А. М. Завальний, Н. В. Лазнюк, Д. О. Тихомиров. Київ: НАВС, 2016. С. 103–105.

104. Оніщик Ю. В. Органи місцевого самоврядування як суб'єкти надання адміністративних послуг. *Вісник Академії праці, соціальних відносин і туризму*. 2018. № 1. С. 62–64.

105. Пухтинський М. О. Становлення механізму адміністративного контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування відповідно до європейських стандартів. *Вісник Академії праці, соціальних відносин і туризму*. 2018. № 1. С. 68–71.

106. Буханевич О. М. Проблеми надання адміністративних послуг органами місцевого самоврядування. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету*. Серія: *Юриспруденція*. 2015. Т. 1, № 14. С. 71–73.

107. Думчиков М. О. Основні недоліки системи місцевих податків та зборів України та концептуальні підходи до їх вирішення. *Науковий вісник херсонського державного університету. Серія: Юридичні науки*. 2017. Т. 2, Вип. 6. С. 66–70.

108. Тесля Л. В. Посадові особи органів селищної ради як суб'єкти адміністративної відповідальності за правопорушення, пов'язані з корупцією. *Право і суспільство*. 2015. № 5, Ч. 2. С. 114–120.

109. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21.05.1997 № 280/97-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1997. № 24. Ст. 170 (у ред. від 01.03.2020). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/main/280/97-вр>(дата звернення: 12.03.2020).

110. Масьондз С. О. Адміністративне право України (у визначеннях та схемах): навчальний посібник. Київ: Атіка, 2008. 272 с.

111. Петров Є. В. Феноменологія адміністративно-господарського права України: монографія. Харків: Діса плюс, 2012. 392 с.

112. Публічна адміністрація в Україні: становлення та розвиток: монографія; за заг. ред. А. В. Толстоухова, Н. Р. Нижник, Н. Т. Гончарук. Дніпропетровськ: Монолит, 2010. 400 с.

113. Терещук О. А. Органи місцевого самоврядування як суб'єкт делегованих повноважень у сфері забезпечення законності. *Верховенство права та місцеве самоврядування*: тези допов. на III Міжнар. наук.-практ. форумі з верховенства права (Київ, 10–11 черв. 2016 р.). Київ: Дух і літера, 2016. С. 203–208.

114. Яременко О. І. Правова ідентифікація суб'єктів владних повноважень в системі інформаційних відносин. *Інформація і право*. 2015. № 3. С. 11–18.

115. Про природні монополії: Закон України від 20.04.2000 № 1682-III. *Відомості Верховної Ради України*. 2000. № 30. Ст. 238 (у ред. від 01.05.2019). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1682-14> (дата

доступу: 29.10.2019).

116. Про державне регулювання у сфері комунальних послуг: Закон України від 09.07.2010 № 2479-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2010. № 49. Ст. 571 (у ред. від 01.05.2019). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2479-17> (дата доступу: 29.10.2019).

117. Про фінансові послуги та державне регулювання ринків фінансових послуг: Закон України від 12.07.2001 № 2664-III. *Відомості Верховної Ради України*. 2002. № 1. Ст. 1 (у ред. від 25.09.2019). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2664-14> (дата доступу: 29.10.2019).

118. Про державне регулювання ринку цінних паперів в Україні: Закон України від 30.10.1996 № 448/96-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 51. Ст. 292 (у ред. від 18.12.2019). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/448/96-вр> (дата звернення: 21.12.2019).

119. Про Національну комісію з цінних паперів та фондового ринку: Указ Президента України від 23.11.2011 № 1063/2011. *Офіційний вісник Президента України*. 2011. № 31. Ст. 1193 (у ред. від 07.04.2015). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1063/2011> (дата доступу: 29.10.2019).

120. Про Національну комісію, що здійснює державне регулювання у сфері ринків фінансових послуг: Указ Президента України від 23.11.2011 № 1070/2011. *Офіційний вісник Президента України*. 2011. № 31. Ст. 1197.

121. Про телекомунікації: Закон України від 18.11.2003 № 1280-IV. *Відомості Верховної Ради України*. 2004. № 12. Ст. 155 (у ред. від 16.07.2019). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1280-15> (дата звернення: 29.10.2019).

122. Про Національну комісію, що здійснює державне регулювання

у сфері зв'язку та інформатизації: Указ Президента України від 23.11.2011 № 1067/2011. *Офіційний вісник Президента України*. 2011. № 31. Ст. 1195 (у ред. від 11.11.2014). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1067/2011> (дата доступу: 29.10.2019).

123. Карабін Т. О. Проблеми визначення суб'єктного складу публічної адміністрації. *Прикарпатський юридичний вісник*. 2015. № 3. С. 164–169.

124. Рибак М. С. Методологія аналізу сутності та змісту категорії «публічна адміністрація». *Актуальні проблеми вітчизняної юриспруденції*. 2017. Т. 2, № 1. С. 128–131.

125. Тулянцева В. А. Фінансово-правове регулювання діяльності позабюджетних державних цільових фондів в Україні: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Запоріжжя, 2019. 224 с.

126. Про утворення Національного агентства із забезпечення якості вищої освіти: Постанова КМУ від 15.04.2015 № 244. *Офіційний вісник України*. 2015. № 36. Ст. 1070 (у ред. від 28.08.2019). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/244-2015-п> (дата звернення: 18.10.2019).

127. Про вищу освіту: Закон України від 01.07.2014 № 1556-VII. *Відомості Верховної Ради України*. 2014. № 37–38. Ст. 2004 (у ред. від 09.08.2019). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1556-18> (дата звернення: 18.10.2019).

128. Деякі питання Національного агентства кваліфікацій: Постанова КМУ від 05.12.2018 № 1029. *Офіційний вісник України*. 2018. № 98. Ст. 3243 (у ред. від 14.08.2019). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1029-2018-п> (дата звернення: 18.10.2019).

129. Про освіту: Закон України від 05.09.2017 № 2145-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2014. № 37–38. Ст. 2004 (у ред.

від 09.08.2019). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1556-18> (дата звернення: 18.10.2019).

130. Статут Державного підприємства «Всеукраїнський державний науково-виробничий центр стандартизації, метрології, сертифікації та захисту прав споживачів», затверджений Наказом Мінекономіки від 11.10.2019 № 208. URL: http://www.ukrcsm.kiev.ua/images/files/powers/general/statut_2019.pdf (дата звернення: 27.11.2019).

131. Кропивницький М. О. Фонд соціального захисту інвалідів у системі бюджетних цільових фондів соціального забезпечення населення України: адміністративно-правова характеристика. *Південноукраїнський правничий часопис*. 2018. № 4, Ч. 2. С. 52–57.

132. Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування: Закон України від 23.09.1999 № 1105-XIV. *Відомості Верховної Ради України*. 1999. № 46–47. Ст. 403 (у ред. від 11.10.2018). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1105-14> (дата звернення: 07.02.2019).

133. Тулай О. І. Суспільна роль соціального страхування від нещасних випадків на виробництві та професійних захворювань. *Вісник Одеського національного університету імені І. І. Мечникова*. Серія: *Економічні науки*. 2016. Т. 21, Вип. 7-2(49). С. 151–155.

134. Серватинська І. М. Ефективність функціонування Фонду соціального страхування від нещасних випадків на виробництві та професійних захворювань. *Науковий вісник Херсонського державного університету*. Серія: *Економічні науки*. 2014. Вип. 8, Ч. 3. С. 182–185.

135. Про затвердження Положення про Фонд соціального захисту інвалідів: Наказ Мінсоцполітики України від 14.04.2011 № 129. *Офіційний вісник України*. 2001. № 34. Ст. 1413 (у ред. від 24.05.2019). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/main/z0528-11> (дата звернення: 19.07.2019).

136. Про основи соціальної захищеності осіб з інвалідністю в Україні: Закон України від 21.03.1991 № 875-ХІІ. *Відомості Верховної Ради УРСР*. 1991. № 21. Ст. 252 (у ред. від 09.08.2019). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/875-12> (дата звернення: 10.10.2019).

137. Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування на випадок безробіття: Закон України від 02.03.2000 № 1533-ІІІ. *Відомості Верховної Ради України*. 2000. № 22. Ст. 171 (у ред. від 09.08.2019). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/875-12> (дата звернення: 10.10.2019).

138. Про Статут Фонду загальнообов'язкового державного соціального страхування України на випадок безробіття та Регламент засідань правління Фонду: Постанова Фонду соцстраху по безробіттю від 06.07.2000 № 2 (у ред. від 26.07.2012). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0002568-00> (дата звернення: 10.10.2019).

139. Адміністративне право України: словник термінів; за заг. ред. Т. О. Коломєць, В. К. Колпакова. Київ: Ін Юре, 2014. 520 с.

140. Сукманова О. В. Поняття та система суб'єктів публічного адміністрування охорони права власності в Україні. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету*. Серія: *Юриспруденція*. 2018. № 33. С. 64–67.

141. Цвіркун Ю. І. Щодо втручання адміністративного суду у розсуд колегіальних суб'єктів публічної адміністрації. *Актуальні проблеми держави і права*. 2019. Вип. 82. С. 261–273.

142. Про громадські об'єднання: Закон України від 22.03.2012 № 4572-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2013. № 1. Ст. 1 (у ред. від 22.07.2018). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4572-17> (дата звернення: 30.12.2018).

143. Канавець М. В. Вплив молодіжних громадських об'єднань на

євроінтеграційні процеси в Україні. *Держава та регіони*. Серія: *Державне управління*. 2014. № 3. С. 12–15.

144. Дем'яненко О. О. Громадянське суспільство як чинник політичної модернізації: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 23.00.02. Київ, 2019. 20 с.

145. Кодекс України з процедур банкрутства: Закон України від 18.10.2018 № 2597-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2019. № 19. Ст. 74 (у ред. від 21.10.2019). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2597-19> (дата звернення: 27.10.2019).

146. Про адвокатуру та адвокатську діяльність: Закон України від 05.07.2012 № 5076-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2013. № 27. Ст. 282 (у ред. від 05.01.2017). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/main/5076-17> (дата звернення: 27.10.2019).

147. Про нотаріат: Закон України від 02.09.1993 № 3425-XII. *Відомості Верховної Ради України*. 1993. № 39. Ст. 383 (у ред. від 02.11.2019). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3425-12> (дата звернення: 14.11.2019).

148. Митний кодекс України: Закон України від 13.03.2012 № 4495-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2012. № 44–45, № 46–47, № 48. Ст. 552 (у ред. від 14.11.2019). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4495-17> (дата звернення: 19.11.2019).

149. Про третейські суди: Закон України від 11.05.2004 № 1701-IV. *Відомості Верховної Ради України*. 2014. № 35. Ст. 412 (у ред. від 05.10.2016). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1701-15> (дата звернення: 27.10.2019).

150. Про Стратегію сталого розвитку «Україна – 2020»: Указ Президента України від 12.01.2015 № 5/2015. Офіційний вісник

Президента України. 2015. № 2. Ст. 154.

151. Демидова М. О. Правосуб'єктність як складова правового статусу суб'єктів публічного адміністрування: теоретичний аспект. *Прикарпатський юридичний вісник*. 2017. Т. 2, Вип. 1(16). С. 90–93.

152. Менджул М. В. Цивільно-правовий статус громадських організацій: монографія. Ужгород: Вид-во О. Гаркуші, 2010. 200 с.

153. Плахіна І. В. Цивільно-правовий статус бірж: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.03. Київ, 2009. 15 с.

154. Сергєєв С. О. Правовий статус платників податків як суб'єктів фіскальних правовідносин. *Право і безпека*. 2005. № 4. С. 103–105.

155. Onopriienko S., Bezpalova O., S.Tarasov, Zavalna Z., Starynskyi M. State Environmental Security in National and Globalization Aspects. *Journal of Security & Sustainability Issues*. 2020 Volume 9 Number 3 (March). [http://doi.org/10.9770/jssi.2020.9.3\(6\)](http://doi.org/10.9770/jssi.2020.9.3(6)).

156. Шемшученко Ю. С., Скрипнюк О. В. Правовий статус дійсних членів (академіків) і членів-кореспондентів НАН України: еволюція, сучасність та перспективи. *Вісник Національної академії наук України*. 2018. № 9. С. 3–17.

157. Авторгов А. М. Адміністративно-правовий статус державного виконавця: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Київ, 2008. 211 с.

158. Алтуніна О. М. Адміністративно-правовий статус органів місцевого самоврядування. *Право і безпека*. 2010. № 4. С. 89–92.

159. Армаш Н. О. Адміністративно-правовий статус керівників органів виконавчої влади: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Київ, 2005. 18 с.

160. Бояринцева М. А. Адміністративно-правовий статус громадян: до питання про склад елементів. *Право України*. 2002. № 8. С. 21–25.

161. Шопіна І. М. Проблеми адміністративно-правового регулювання статусу внутрішніх військ МВС України. *Вісник Одеського національного університету. Серія: Правознавство*. 2011. Вип.19. С.112-

117.

162. Ківалов С. В., Лавренова О. І. Адміністративно-правовий статус державної служби як центрального органу виконавчої влади: монографія. Одеса: Фенікс, 2015. 189 с.

163. Крупнова Л. В. Адміністративно-правовий статус працівника державної виконавчої служби України: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Ірпінь, 2008. 23 с.

164. Правовий статус суб'єктів приватної детективної (розшукової) діяльності: монографія / Д.Г. Мулявка, Д.А. Шилле та ін. Київ: «Видавництво Людмила», 2019. 100 с.

165. Кобзар В. В. Теоретико-правові підходи до визначення поняття правового статусу особи в науці адміністративного права. *Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ*. 2014. № 1. С. 165–170.

166. Коротких А. Ю. Проблеми юридичної відповідальності державних службовців за трудовим законодавством України: дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.05. Київ, 2019. 472 с.

167. Макарчук В. В. Поняття «правовий статус особи» в теоретично-правовій літературі. *Право.ua*. 2015. № 3. С. 18–22.

168. Степанова Т. В. Щодо співвідношення поняття «правового статусу» та суміжних категорій. *Правова держава*. 2015. № 19. С. 35–40.

169. Форманюк В. В. Поняття правового статусу фізичної особи. *Юридичний вісник*. 2014. № 5. С. 23–26.

170. Стеценко С.Г. Адміністративне право України: Навч. посіб. Київ: Атіка, 2007. 624 с.

171. Комарова Ю. М. Адміністративно-правовий статус Національного антикорупційного бюро України: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Київ, 2018. 229 с.

172. Окунів І. С. Загально-теоретичні засади правового статусу суб'єкта права: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01. Київ, 2009. 20 с.

173. Сурник В. М. Адміністративно-правовий статус Державної судової адміністрації України: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Київ, 2015. 228 с.

174. Терещук В. В. Щодо визначення поняття «правовий статус суб'єктів публічного адміністрування». *Теоретичні та практичні проблеми правового регулювання суспільних відносин*: матер. Міжнар. наук.-практ. конф. (Харків, 17–18 січ. 2020 р.). Харків: ААЮ НЮУ, 2020. С. 64–65.

175. Кумейко А. В. Поняття і структура адміністративно-правового статусу Служби безпеки України як суб'єкта протидії злочинності. *Науковий вісник Херсонського державного університету*. Серія: *Юридичні науки*. 2014. Т. 3, Вип. 5-2. С. 131–134.

176. Олійник Р. В. Адміністративно-правовий статус прокуратури України. *Європейські перспективи*. 2013. № 13. С. 35–40.

177. Юсупов В. А. Структура адміністративно-правового статусу правоохоронних органів України. *Науковий вісник Ужгородського національного університету*. Серія: *Право*. 2014. Т. 4/2, Вип. 29, Ч. 2. С. 136–140.

178. Безпалова О.І., Горбач Д.О. Поняття та структура адміністративно-правового статусу Національної гвардії України. *Форум права*. 2017. № 5. С. 31–38.

179. Фролов Ю. М. Сутність і структура адміністративно-правового статусу вищих навчальних закладів. *Порівняльно-аналітичне право*. 2014. № 7. С. 142–144.

180. Лазаренко Д. В. Адміністративно-правовий статус публічної адміністрації, яка здійснює регулювання використання природних ресурсів. *Актуальні проблеми держави і права*. 2014. Вип. 73. С. 77–80.

181. Ківалов С. В., Біла Л. Р. Адміністративне право України: навчально-методичний посібник; 2-ге вид., перероб. і доп. Одеса: Юрид. літ., 2002. 312 с.

182. Роговенко Д. С. Правовий статус Рахункової палати України: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Київ, 2007. 201 с.
183. Строгович М. С. Основные вопросы советской социалистической законности. Москва: Наука, 1966. 252 с.
184. Панчук В. А. Адміністративно-правовий статус помічника судді в Україні: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Київ, 2018. 231 с.
185. Ніколайчук С. В. Адміністративно-правовий статус Національної школи суддів України: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Київ, 2015. 182 с.
186. Галуцько В. В., Олефір В. І., Гридасов Ю. В., Іванищук А. А., Короед С. О. Адміністративне право України: підручник. Херсон: ХМД, 2013. Т. 1. 393 с.
187. Курило С. Л. Адміністративно-правовий статус органів внутрішніх справ як суб'єкта взаємодії з органами місцевої влади з питань забезпечення громадської безпеки та громадського порядку. *Форум права*. 2012. № 1. С. 523–526.
188. Галуцько А. В. Адміністративно-правовий статус публічної адміністрації, що здійснює регулювання діяльності соціальних Інтернет-мереж. *Інформація і право*. 2014. № 2. С. 16–20.
189. Венедиктов В. С. Організаційно-правові засади професійної підготовки персоналу органів внутрішніх справ України : наук.-практ. посіб. / В. С. Венедиктов, М. І. Іншин, М. М. Клемпарський ; за заг. ред. проф. В. С. Венедиктова. Харків: Вид-во Нац. ун-ту внутр. справ, 2003. 212 с.
190. Терещук В. В. Правовий статус суб'єкта публічного адміністрування та його ознаки. *Наука і правоохорона*. 2017. № 3. С.121-126.
191. Сокур Л. А. Нормативне та науково-методичне забезпечення державної політики України у сфері діловодства. *Бібліотекознавство. Документознавство. Інформологія*. 2011. № 1. С. 16–27.
192. Крищенко А. Є. Адміністративно-правовий статус керівника

територіального органу Національної поліції в сфері забезпечення публічної безпеки і порядку: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Київ, 2019. 255 с.

193. Про Державне бюро розслідувань: Закон України від 12.11.2015 № 794-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2016. № 6. Ст. 55 (у ред. від 28.11.2019). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/794-19> (дата звернення: 30.11.2019).

194. Про Національне агентство України з питань виявлення, розшуку та управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів: Закон України від 10.11.2015 № 772-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2016. № 1. Ст. 2 (у ред. від 25.09.2019). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/772-19> (дата звернення: 28.11.2019).

195. Про Фонд державного майна України: Закон України від 09.12.2011 № 4107-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2012. № 28. Ст. 311 (у ред. від 07.03.2018). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4107-17> (дата звернення: 25.11.2019).

196. Про ліцензування видів господарської діяльності: Закон України від 02.03.2015 № 222-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2015. № 23. Ст. 158 (у ред. від 17.11.2019). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4107-17> (дата звернення: 24.11.2019).

197. Про протимінну діяльність в Україні: Закон України від 06.12.2018 № 2642-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2019. № 6. Ст. 39 (у ред. від 19.05.2019). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/main/2642-19> (дата звернення: 25.11.2019).

198. Цивільний кодекс України: Закон України від 16.01.2003 № 435-IV. *Відомості Верховної Ради України*. 2003. №№ 40–44. Ст. 356 (у

ред. від 01.01.2020). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/435-15/ed20200101> (дата звернення: 15.01.2020).

199. Питання Міністерства цифрової трансформації: Постанова КМУ від 18.09.2019 № 856. *Офіційний вісник України*. 2019. № 80. Ст. 2736.

200. Питання діяльності Міністерства інформаційної політики України: Постанова КМУ від 14.01.2015 № 2. *Офіційний вісник України*. 2015. № 6. Ст. 124 (у ред. від 20.03.2018). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/main/2-2015-п> (дата звернення: 28.11.2019).

201. Про затвердження Положення про Міністерство охорони здоров'я України: Постанова КМУ від 25.03.2015 № 267. *Офіційний вісник України*. 2015. № 38. Ст. 1141 (у ред. від 01.07.2019). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/main/267-2015-п> (дата звернення: 28.11.2019).

202. Про затвердження Положення про Міністерство енергетики та вугільної промисловості України: Постанова КМУ від 29.03.2017 № 208. *Офіційний вісник України*. 2017. № 29. Ст. 861 (у ред. від 29.03.2017). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/main/208-2017-п> (дата звернення: 29.11.2019).

203. Деякі питання діяльності Міністерства культури, молоді та спорту: Постанова КМУ від 16.10.2019 № 885. *Офіційний вісник України*. 2019. № 88. Ст. 2942.

204. Про утворення Державної податкової служби України та Державної митної служби України: Постанова КМУ від 18.12.2018 № 1200. *Офіційний вісник України*. 2019. № 7. Ст. 208 (у ред. від 27.09.2019). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/main/1200-2018-п> (дата звернення: 28.11.2019).

205. Деякі питання Національної комісії зі стандартів державної мови: Постанова КМУ від 06.11.2019 № 911. *Офіційний вісник України*.

2019. № 90. Ст. 3040.

206. Про затвердження плану заходів на 2019 рік щодо реалізації Національної стратегії сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на 2016–2020 роки: Розпорядження КМУ від 14.08.2019 № 657-р. *Урядовий кур'єр*. 2019. № 163. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/main/657-2019-p>(дата звернення: 25.11.2019).

207. Про затвердження Національного плану дій з виконання рекомендацій, викладених у заключних зауваженнях Комітету ООН з ліквідації дискримінації щодо жінок до восьмої періодичної доповіді України про виконання Конвенції про ліквідацію всіх форм дискримінації щодо жінок на період до 2021 року: Розпорядження КМУ від 05.09.2018 № 634-р. *Урядовий кур'єр*. 2019. № 172. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/main/634-2018-p>(дата звернення: 25.11.2019).

208. Про затвердження плану заходів з реалізації нового етапу реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні на 2019–2021 роки: Розпорядження КМУ від 23.01.2019 № 77-р. *Урядовий кур'єр*. 2019. №77-р (у ред. від 19.06.2019). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/main/77-2019-p>(дата звернення: 25.11.2019).

209. Про делегування повноважень Мінрегіону щодо проведення професійної атестації архітекторів саморегульованій організації у сфері архітектурної діяльності – Національній спілці архітекторів України: Наказ Мінрегіону України від 18.10.2016 № 280. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0280858-16> (дата звернення: 25.11.2019).

210. Про затвердження Положення про делегування саморегульованій організації адміністраторів недержавних пенсійних фондів окремих повноважень: Розпорядження Держфінпослуг від 12.04.2007 № 7153.

URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/main/z0609-07> (дата звернення: 25.11.2019).

211. Примірне Положення про старосту села (селища) об'єднаної територіальної громади. *Формування спроможних територіальних громад*: практичний посібник; вид. 3тє. Київ: USAID Пульс, 2017. С. 57–63.

212. Колодій А. М. Принципи права: генеза, поняття, класифікація та реалізація. *Альманах права*. 2012. Вип. 3. С. 42–46.

213. Терещук В.В. Права і свободи людини та громадянина як основна цінність і мета функціонування системи публічного адміністрування. *Збірник тез круглого столу, присвяченого 71-й річниці прийняття Загальної декларації прав людини* (м. Київ, 10 грудня 2019 р.). Київ, 2019. С. 50-51.

214. Ivanova H., Felyk V., Shopina I., Bieliakov K. Regarding the Problem of Defining the Concept of «Administrative and Legal Provision of Citizens' Rights». *Amazonia Investiga*. 2020. №9 (26). P. 473-478. URL: <https://doi.org/10.34069/AI/2020.26.02.54>

215. Муравенко О. Ю. Особливості правової природи принципу законності. *Публічне право*. 2012. № 2(6). С. 380–385.

216. Дроздова І. В. Правосуб'єктність МВС України у сфері надання адміністративних послуг: монографія. Львів: Надвір'ян. друк., 2012. 283 с.

217. Костів М. В. Адміністративна правосуб'єктність юридичних осіб: теоретичні та практичні аспекти: монографія. Львів: ПП Лукашук В. С., 2006. 129 с.

218. Костюк В. Л. Проблеми визначення правосуб'єктності у загальній теорії права. *Держава і право. Юридичні і політичні науки*. 2009. Вип. 44. С. 14–19.

219. Окунєв І. С. Проблема правосуб'єктності як складова теорії правового статусу суб'єкта права. *Держава і право. Юридичні і політичні*

науки. 2007. Вип. 37. С. 58–65.

220. Сокурєнко О. Д. Правосуб'єктність України: історико-правове дослідження: авторєф. дис... канд. юрид. наук: 12.00.01. Київ, 2009. 18 с.

221. Фединяк Г. С. Правосуб'єктність транснаціональних корпорацій у час глобалізаційних процесів (аспєкти міжнародного права та міжнародного приватного права): монографія. Київ: Атіка, 2007. 200 с.

222. Вавженчук С. Я. Трудова правосуб'єктність: антиномії праворозуміння. *Підприємництво, господарство і право*. 2015. № 6. С. 3–6.

223. Дєрбакова Ю. А. Цивільна правосуб'єктність неповнолітніх: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.03. Одєса, 2014. 215 с.

224. Джафарова М. В. Особливості реалізації адміністративної процесуальної правосуб'єктності. *Європейські перспективи*. 2012. № 4(2). С. 36–41.

225. Ковбас І. В. Адміністративно-процесуальна правосуб'єктність громадян. *Науково-інформаційний вісник Івано-Франківського університету права імені Короля Данила Галицького*. 2015. № 11. С. 74–78.

226. Костів М. В. Адміністративна правосуб'єктність юридичних осіб та особливості її реалізації в адміністративно-деліктних відносинах: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Київ, 2005. 202 с.

227. Костюк І. В. Конституційна правосуб'єктність Верховного Суду України: поняття та зміст. *Науковий вісник Ужгородського національного університету*. Серія: *Право*. 2015. Т. 1, Вип. 31. С. 89–91.

228. Толокольніков С. В. Кримінально-процесуальна правосуб'єктність юридичних осіб. *Вісник Академії адвокатури України*. 2009. № 3. С. 59–63.

229. Яценко Н. Г. Цивільна процесуальна правосуб'єктність суду. *Вісник Академії адвокатури України*. 2013. № 1. С. 51–56.

230. Скакун О. Ф. Теорія держави і права: підручник; пер. з рос. Харків: Консум, 2001. 664 с.

231. Джафарова М. В. Поняття і структура адміністративної

процесуальної правосуб'єктності. *Вісник Харківського національного університету внутрішніх справ*. 2014. № 3(66). С. 137–144.

232. Денисова А. В. Адміністративна правосуб'єктність органів виконавчої влади як суб'єктів адміністративного нагляду: науковий підхід до характеристики. *Право і суспільство*. 2017. № 4. С. 143–147.

233. Адміністративне право України. Академічний курс: підручник: у 2 т.; редкол.: В. Б. Авер'янов (голова) та ін. Київ: Юрид. думка, 2007. Т. 2: Загальна частина. 592 с.

234. Надьон В. В. Елементи правосуб'єктності в цивільному праві. *Проблеми законності*. 2014. № 125. С. 100–109.

235. Зубрицька О. Я. Адміністративна правоздатність як елемент правосуб'єктності індивідуальних суб'єктів адміністративного права. *Вісник Національної академії прокуратури України*. 2015. № 3(41). С. 99–104.

236. Чібісов Д. О. Адміністративно-правовий статус Національного антикорупційного бюро України: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Дніпро, 2019. 167 с.

237. Бутенко М. О. Правосуб'єктність фізичних осіб у підприємницькій діяльності. *25 років розвитку економіки: уроки минулого, виклики майбутнього*: матер. міжвуз. конф. (Київ, 13 квіт. 2017 р.). Київ: КРОК, 2017. С. 38–39.

238. Заблоцька Р. О., Михайлов Р. В. Проблеми формування комунітарного страхового ринку ЄС. *Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка*. Серія: Міжнародні відносини. 2012. № 38–39. С. 45–50.

239. Волкова Л. О. Юридичні особи публічного права: історія і сучасність. *Право і суспільство*. 2016. № 2(3). С. 32–38.

240. Зубар В. М. Юридичні особи публічного права за цивільним законодавством України. *Studia Iuridica*. 2017. № 70. S. 267–275.

241. Іванов С. О. Участь юридичних осіб публічного права у

цивільних відносинах (на прикладі Міністерства оборони України): автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.03. Київ, 2009. 19 с.

242. Майданик Р. А. Види юридичних осіб публічного права в Україні. *Юридична Україна*. 2010. № 6(90). С. 4–11.

243. Печений О. П. До питання про місце юридичних осіб публічного права в системі юридичних осіб. *Державне будівництво та місцеве самоврядування*. 2015. № 30. С. 62–69.

244. Посикалюк О. О. До питання про поняття юридичної особи публічного права. *Університетські наукові записки*. 2015. № 1. С. 46–59.

245. Піддубна В. Ф. Юридичні особи публічного права: поняття, правова природа, ознаки. *World Science*. 2017. № 8(24), Vol. 3. Р. 19–23.

246. Про утворення Державної соціальної служби України: Постанова КМУ від 12.12.2018 № 1070. *Офіційний вісник України*. 2019. № 2. Ст. 35.

247. Про затвердження Порядку здійснення заходів, пов'язаних з утворенням, реорганізацією або ліквідацією міністерств, інших ЦОВВ: Постанова КМУ від 20.10.2011 № 1074. *Офіційний вісник України*. 2011. № 82. Ст. 3005.

248. Про внесення змін до Порядку здійснення заходів, пов'язаних з утворенням, реорганізацією або ліквідацією міністерств, інших ЦОВВ: Постанова КМУ від 08.06.2016 № 372. *Офіційний вісник України*. 2016. № 47. Ст. 1708.

249. Про місцеві вибори: Закон України від 14.07.2015 № 595-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2015. № 37-38. Ст. 366 (у ред. від 15.11.2019). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/595-19> (дата звернення: 28.11.2019).

250. Про столицю України – місто-герой Київ: Закон України від 15.01.1999 № 401-XIV. *Відомості Верховної Ради України*. 1999. № 11. Ст. 79 (у ред. від. 01.01.2011). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/401-14> (дата звернення: 27.11.2019).

251. Про добровільне об'єднання територіальних громад: Закон України від 05.02.2015 № 157-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2015. № 13. Ст. 91 (у ред. від. 01.01.2019). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/157-19> (дата звернення: 27.11.2019).

252. Про службу в органах місцевого самоврядування: Закон України від 07.06.2001 № 2493-III. *Відомості Верховної Ради України*. 2001. № 33. Ст. 175 (у ред. від 28.11.2019). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2493-14> (дата звернення: 28.11.2019)

253. Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності: Закон України від 11.09.2003 № 1160-IV. *Відомості Верховної Ради України*. 2004. № 9. Ст. 79 (у ред. від 20.10.2019). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1160-15> (дата звернення: 28.11.2019)

254. Про Статут Новобасанської сільської ради Бобровицького району Чернігівської області (об'єднаної територіальної громади): Рішення Новобасанської сільської ради Бобровицького району Чернігівської області III сесії VII скликання № 35-4/2017 від 22.12.2017. URL: <http://novobasanska.gromada.org.ua/statut-gromadi-11-27-46-19-01-2018> (дата звернення: 14.03.2019).

255. Про Статут територіальної громади міста Києва: Рішення Київської міської ради IX сесії XXIII скликання № 371/1805 від 28.03.2002. *Хрещатик*. 2005. № 26 (у ред. від 13.11.2014). URL: https://ips.ligazakon.net/document/view/mr020120?an=67&ed=2014_11_13 (дата звернення: 14.03.2019).

256. Європейська хартія місцевого самоврядування: Хартія Ради Європи від 15.10.1985. *Офіційний вісник України*. 2015. № 24. Ст. 718.

257. Про Регламент Київської міської ради: Рішення Київської міської ради (I сесія VIII скликання) від 07.07.2016 № 579/579 (у ред. від 16.05.2019).

URL: https://ips.ligazakon.net/document/view/mr160885?an=1&ed=2019_05_16 (дата звернення: 14.06.2019).

258. Про Регламент Харківської обласної ради: Рішення Харківської обласної ради від 17.12.2015 № 30-VII (II сесія VII скликання). URL: <http://www.oblrada.kharkov.ua/ua/about-rada/regulations>(дата звернення: 14.06.2019).

259. Про Регламент Чернівецької міської ради VII скликання: Рішення Чернівецької міської ради VII скликання від 02.02.2016 № 105. URL: <https://ips.ligazakon.net/document/view/HV160114?an=1>(дата звернення: 14.06.2019).

260. Дахова І. І. Поняття компетенції Кабінету Міністрів України. *Право і безпека*. 2003. № 1. С. 16–19.

261. Лазарев Б. М. Компетенция органов управления. Москва: Юрид. лит., 1972. 280 с.

262. Підюков П. П., Амонс М. О., Камінська О. В. Структура, система та компетенція поліції Польщі в контексті реформування системи МВС України. *Вісник Луганського державного університету внутрішніх справ імені Е. О. Дідоренка*. 2012. № 2. С. 23–30.

263. Тарасенко К. В. Компетенція, форми і методи діяльності та відповідальність Ради національної безпеки і оборони України. *Форум права*. 2012. № 2. С. 679–692.

264. Тихомиров Ю. А. Теория компетенции: монография. Москва: Юринформцентр, 2001. 355 с.

265. White R. W. Motivation reconsidered: The concept of competence. *Psychological Review*. 1959. Vol. 66(5). P. 297–333. DOI:10.1037/h0040934.

266. Жафяров А. Ж. Философские противоречия в интерпретациях понятий «компетенция» и «компетентность». *Философия образования*. 2012. № 1. С. 163–169.

267. Харитоновна Е. В. Об определении понятий «компетентность» и «компетенция». *Успехи современного естествознания*. 2007. № 3. С. 67–

68.

268. Манаенкова М. П. Компетенция и компетентность: проблемы профессиональной подготовки. *Социально-экономические явления и процессы*. 2014. № 3(61). С. 205–208.

269. Виконавча влада і адміністративне право; за заг. ред. В. Б. Авер'янова. Київ: Ін Юре, 2002. 668 с.

270. Органи державної влади України: монографія; за ред. В. Ф. Погорілка. Київ: Ін-т держ. і права НАН України, 2002. 592 с.

271. Ринажевський Б. М. Компетенція та повноваження військової служби правопорядку (служби правопорядку) у Збройних Силах України. *Право і безпека*. 2010. № 1. С. 15–21.

272. Солонар А В. Окремі аспекти розкриття змісту поняття «повноваження». *Порівняльно-аналітичне право*. 2014. № 2. С. 253–256.

273. Тихомиров Ю. А. Основные черты компетенции представительных органов власти. *Труды ВЮЗИ. Вопросы развития и совершенствования органов народного представительства в СССР*. Москва: РИО ВЮЗИ, 1966, Т. 7. С. 5–21.

274. Боднарчук В. Ю. Сутність і зміст поняття компетенція в державному управлінні. *Державне управління та місцеве самоврядування*. 2016. № 2. С. 19–26.

275. Лавренова О. І. Адміністративно-правовий статус державної служби як центрального органу виконавчої влади: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Одеса, 2014. 20 с.

276. Сквірський І. О. Теорія і практика громадського контролю у публічному управлінні: адміністративно-правове дослідження: монографія. Харків: Діса плюс, 2013. 428 с.

277. Новак Т. С., Рудніцька К. В. До проблеми визначення поняття працівники з сімейними обов'язками та його застосування в законодавстві України. *Науковий вісник Національного університету біоресурсів і природокористування України*. Серія: Право. 2014. Вип. 197, Ч. 2. С. 189–

195.

278. Солоненко О. М. Теоретико-правова конструкція поняття «компетенція місцевого самоврядування». *Науковий вісник Національної академії внутрішніх справ України*. 2002. № 3. С. 127–134.

279. Голосніченко І. П., Голосніченко Д. І. Теорія повноважень, їх легітимність та врахування потреб і інтересів при встановленні на законодавчому рівні. *Вісник НТУУ «КПІ»*. Серія: Політологія. Соціологія. Право. 2011. № 1(9). С. 147–155.

280. Воскобійник М. В. Правове забезпечення формування комунальної власності на землю: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00. 02. Харків, 2006. 186 с.

281. Дахова І. І. Конституційно-правовий статус уряду в зарубіжних країнах: порівняльно-правовий аспект: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02. Харків, 2006. 197 с.

282. Ващенко А. М. Теоретико-правові аспекти співвідношення правотворчої діяльності органів і посадових осіб держави та місцевого самоврядування в Україні: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01. Київ, 2019. 277 с.

283. Про внесення змін до постанов Кабінету Міністрів України від 18 липня 2007 року № 950 і від 31 травня 2017 року № 512: Постанова КМУ від 09.10.2019 № 874. *Офіційний вісник України*. 2019. № 84. Ст. 2856.

284. Про організацію особистого прийому громадян у Кабінеті Міністрів України: Постанова КМУ від 12.10.2010 № 924. *Офіційний вісник України*. 2010. № 78. Ст. 2757 (у ред. від 01.06.2019). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/924-2010-п> (дата звернення: 18.10.2019).

285. Про звернення громадян: Закон України від 02.10.1996 № 393/96-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 47. Ст. 256 (у ред. 16.07.2019). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/393/96-пр> (дата

звернення: 18.10.2019).

286. Про затвердження Порядку розгляду електронної петиції, адресованої Кабінету Міністрів України: Постанова КМУ від 22.07.2016 № 457. *Офіційний вісник України*. 2016. № 60. Ст. 2051 (у ред. від 07.11.2018). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/main/457-2016-п> (дата звернення: 18.10.2019).

287. Про затвердження Положення про Міністерство юстиції України: Постанова КМУ від 02.07.2014 № 228. *Офіційний вісник України*. 2014. № 54. Ст. 1455 (у ред. від 21.10.2019). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/228-2014-п> (дата звернення: 27.11.2019).

288. Хоменко В. О. Інструменти діяльності органів місцевого самоврядування в Україні: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Київ, 2016. 220 с.

289. Кузьменко Н. О. Рішення органів місцевого самоврядування в механізмі правового регулювання земельних відносин: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.06. Київ, 2017. 277 с.

290. Шатіло В. А. Співвідношення функцій державного апарату та механізму державної влади. *Вісник Академії адвокатури України*. 2013. № 2(27). С. 5–11.

291. Пшонка А. В. Мета та завдання кадрової роботи в органах прокуратури. *Європейські перспективи*. 2013. № 4. С. 44–49.

292. Тертишник В. М. Кримінально-процесуальне право України: підручник; 4-е вид., доп. і переробл. Київ: А.С.К., 2003. 1120 с.

293. Литвинчук О. І. Мета і завдання досудового розслідування. *Вісник Харківського національного університету імені В. Н. Каразіна*. Серія: *Право*. 2013. № 16. С. 219–221.

294. Акофф Р. Л. Искусство решения проблем. Москва: Наука, 1970. 266 с.

295. Кунц Г., О'Доннел С. Управление: системный и ситуационный

анализ управленческих функций; перев. с англ. В. В. Рославцева, Ю. В. Семенова. Москва: Прогресс, 1981. Т. 1. 493 с. URL: <http://library.asue.am/open/4892.pdf> (дата звернення: 19.08.2018).

296. Комірчий П. О. Спеціальні та особливі завдання публічної служби в правоохоронній сфері України. *Науковий вісник публічного та приватного права*. 2017. Т. 4, Вип. 6. С. 207–211.

297. Лобозинська С. М. Функції державного регулювання банківської системи. *Формування ринкової економіки в Україні*. 2009. № 19. С. 365–368.

298. Сухонос В. В. Функції прокуратури та їх співвідношення з діяльністю. *Підприємництво, господарство і право*. 2007. № 9. С. 94–99.

299. Крищенко А. Є. Завдання та функції Національної поліції як учасника адміністративно-правових відносин у сфері забезпечення публічної безпеки і порядку. *Науковий вісник Національної академії внутрішніх справ*. 2017. № 2. С. 121–130.

300. Білокур Є. І. Функції державного управління: поняття, особливості, правове регулювання: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Одеса, 2015. 194 с.

301. Кравцова Т. М., Калініченко Г. В. Дослідження видів функцій державного управління та їх значення у процесі державно-управлінської діяльності. *Форум права*. 2011. № 1. С. 522–527.

302. Авер'янов В. Б. Необхідність удосконалення деяких нових дефініцій у Кодексі адміністративного судочинства України. *Вісник Національної академії прокуратури України*. 2010. № 1. С. 5–11.

303. Одінцева Г. С. Сучасні проблеми державного управління. Опорний конспект лекцій і методичні вказівки до проведення практичних занять. Харків: УАДУ. 2000. 74 с.

304. Шмуратко Я. А. Наукові підходи до формування методики управління операційними ризиками банків на ринку похідних фінансових інструментів. *Науковий вісник Ужгородського національного*

університету. Серія: *Міжнародні економічні відносини та світове господарство*. 2015. № 5. С. 211–214.

305. Кузьмін О. Є., Мельник О. Г. Теоретичні та прикладні засади менеджменту: навчальний посібник; 3-тє вид. доп. і перероб. Львів: НУ «Львів. політех.», 2007. 384 с.

306. Гжещук В. Теоретичні і практичні принципи менеджменту та його основні функції у виробничій сфері. *Молодь і ринок*. 2014. № 8(115). С. 159–164.

307. Хриков Є. М. Системний підхід – провідна складова методології адміністративного менеджменту. *Ділове та публічне адміністрування*: матер. Міжнар. наук.-практ. конф. (Луганськ, 24 квіт. 2013 р.). Луганськ: Вид-во «Ноулідж», 213. С. 148–154.

308. Остапйовський І. Є., Остапйовська Т. П. Взаємозумовленість та взаємозв'язок функцій управління. *Педагогічний пошук*. 2016. № 2. С. 33–35.

309. Сльозко Т. М. Облік у рульовому колесі менеджменту. *Науковий вісник Академії муніципального управління*. Серія: *Економіка*. 2010. № 8. С. 135–144.

310. Большой экономический словарь; под ред. А. Н. Азрилияна. Москва: Ин-т новойэконом., 2008. 1472 с.

311. Джафарова О. В. Дозвільна діяльність органів публічної адміністрації в Україні: питання теорії та практики: монографія. Харків: Діса плюс, 2015. 688 с.

312. Колпаков В. К. Адміністративна відповідальність і предмет адміністративного права. *Вісник Академії митної служби України*. Серія: *Право*. 2009. № 2(3). С. 7–12.

313. Комірчий П. О. Універсальні та спеціальні функції публічної служби у правоохоронній сфері України. *Науковий вісник публічного та приватного права*. 2019. Т. 2, Вип. 2. С. 66–71. DOI:10.32844/2618-1258.2019.2-2.12.

314. Задихайло Д. І. Кабінет Міністрів України як суб'єкт економічної системи: конституційно-правові засади: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02. Харків, 2013. 225 с.

315. Осауленко С. В. Адміністративно-правовий статус Кабінету Міністрів України: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Одеса, 2010. 19 с.

316. Совгиря О. В. Функції уряду як елемент його компетенції та конституційно-правового статусу. *Науковий вісник Академії муніципального управління*. Серія: *Право*. 2011. № 2. С. 316–322.

317. Данічева К. П. Функції Кабінету Міністрів України як провідні напрямки діяльності. *Форум права*. 2014. № 4. С. 124–129.

318. Питання Міністерства розвитку економіки, торгівлі та сільського господарства: Постанова КМУ від 20.08.2014 № 459. *Офіційний вісник України*. 2014. № 77. Ст. 2183 (у ред. від 01.01.2020). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/459-2014-п> (дата звернення: 22.01.2020).

319. Про Національну поліцію: Закон України від 02.07.2015 № 580-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2014. № 54. Ст. 1455 (у ред. від 28.11.2019). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/580-19> (дата звернення: 14.12.2019).

320. Про міліцію: Закон України від 20.12.1990 № 565-XII. *Відомості Верховної Ради УРСР*. 1991. № 4. Ст. 20 [вtrat. чин.].

321. Денисюк Д. С. Функції Національної поліції України: поняття та класифікація. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2016. № 4. С. 114–117.

322. Дацко Ю. С. Правовий статус органів місцевого самоврядування у цивільному процесі. *Часопис Академії адвокатури України*. 2013. № 3(16). URL: <http://e-pub.aau.edu.ua/index.php/chasopys/article/download/259/280> (дата звернення: 14.08.2018).

323. Коваленко А. В. Завдання та функції органів місцевого

самоврядування у забезпеченні захисту прав споживачів. *Державне будівництво*. 2012. № 2. URL: http://nbuv.gov.ua/j-pdf/DeBu_2012_2_44.pdf (дата звернення: 14.08.2018).

324. Ковбас І. В. Щодо функцій органів місцевого самоврядування як суб'єктів адміністративного права. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2015. № 2. С. 135–138.

325. Сегеда Т. М. Функції та повноваження органів місцевого самоврядування у сприянні створенню об'єднань співвласників багатоквартирних будинків. *Науковий вісник Академії муніципального управління*. Серія: *Управління*. 2011. № 4. С. 453–464.

326. Луцюк П. С. Концептуальні засади юридичної відповідальності в сучасних умовах розвитку трудового законодавства: дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.05. Київ, 2017. 468 с.

327. Гладкий В. В. К вопросу о теории трудово-правовой ответственности. *Стратегічні пріоритети в XXI ст.*: матеріали II міжнар. наук.-практ. конф. (м. Київ, 14–15 лютого 2017 р.). Київ: Пшонківський О. В., 2017. С. 86–90. DOI:10.5281/zenodo.439731.

328. Бисага Ю. М., Бисага Ю. Ю. Юридична відповідальність: окремі аспекти. *Науковий вісник Ужгородського національного університету*. Серія: *Право*. 2011. Вип. 17. С. 97–100.

329. Берізко В. М. Адміністративна відповідальність за порушення законодавства щодо запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Київ, 2018. 240 с.

330. Аземша І. Б. Юридична відповідальність: сучасні погляди, дискусії та концепції. *Часопис Київського університету права*. 2010. № 2. С. 54–57.

331. Білокінь Р. М. Кримінально-процесуальна відповідальність: монографія. Київ: Кафедра, 2017. 430 с.

332. Зубрицький М. І. Правове регулювання відносин у сфері юридичної відповідальності державних службовців в Україні: теорія та практика: монографія. Харків: Константа, 2018. 364 с.

333. Коротких А. Ю. Юридична відповідальність державних службовців за трудовим законодавством України: теорія, практика, проблеми: монографія. Київ: [б. в.], 2019. 360 с.

334. Луцюк П. С. Сучасна парадигма юридичної відповідальності у трудовому праві України: монографія. Харків: У справі, 2017. 502 с.

335. Мацелюх І. А. Юридична відповідальність у церковному праві середньовічної України: монографія. Київ: Талком, 2018. 332 с.

336. Новак О. Д. Правові засади дисциплінарної відповідальності державних службовців в Україні: монографія; за заг. ред. В. В. Зуй. Харків: Право, 2015. 200 с.

337. Овчаренко О. М. Теоретико-прикладні проблеми інституту юридичної відповідальності судді: монографія. Харків: Юрайт, 2017. 624 с.

338. Подорожній Є. Ю. Проблеми теорії та практики юридичної відповідальності у трудовому праві України: монографія. Харків: Ніка Нова, 2016. 420 с.

339. Коротких А. Ю. Відповідальність як один із елементів правового статусу особи. *Вісник Чернівецького факультету Національного університету Одеська юридична академія*. 2015. № 4. С. 110–119.

340. Ортинська Н. В. Правовий статус неповнолітніх: теоретико-правове дослідження: дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.01. Львів, 2017. 524 с.

341. Падалка А. М. Місце юридичної відповідальності в системі процесуального статусу учасників кримінального судочинства. *Європейські перспективи*. 2014. № 3. С. 140–145.

342. Шамшина І. І. Юридична відповідальність працівника як елемент його трудово-правового статусу. *Форум права*. 2011. № 2. С. 981–986.

343. Бисага Ю. М., Бисага Ю. Ю. Юридична відповідальність органів державної влади та місцевого самоврядування перед народом:

порівняльно–правовий аналіз. *Науковий вісник Ужгородського університету*. Серія: *Право*. 2011. Вип. 15. С. 97–100.

344. Aristova, I. V., Baranov, O. A., Dzoban, O. P. et al. (2019). *Yuridichna vidpovidalnist za pravoporushennya v informatsiyniy sferi ta osnovi informatsiynoyi deliktologiyi*. Kiyv: KViTs, 2019. 344 p.

345. Бакумов О. С. Забезпечення юридичної відповідальності держави–ключовий виклик правової реформи в сучасній Україні. *Вісник Харківського національного університету внутрішніх справ*. 2019. № 2(85). С. 21–30. DOI:10.32631/v.2019.2.02.

346. Моїсєєв М. С. Адміністративно-правовий статус Державного бюро розслідувань України: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Суми, 2019. 227 с.

347. Зелена І. В. Юридична відповідальність: підходи до розуміння. *Юридичний вісник. Повітряне і космічне право*. 2012. № 2. С. 10–15.

348. Терещук М. М. Юридична відповідальність у публічному праві: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01. Київ, 2019. 211 с.

349. Колпаков В. К., Гордєєв В. В. Теорія і практика адміністративного судочинства: монографія. Чернівці: Місто, 2011. 384 с.

350. Панченко М. В. Правовий механізм забезпечення гідної праці державних службовців України: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.05. Київ, 2019. 35 с.

351. Шопіна І. М. «Запозичена праця»: перспективи правового регулювання. *Форум права*. 2006. № 3. С. 129–135. URL: <http://www.nbuu.gov.ua/e-journals/FP/2006-3/06simppr.pdf>.

352. Лихова С. Я. Юридичні особи як суб'єкти кримінальної відповідальності за КК України. *Юридичний вісник. Повітряне і космічне право*. 2014. № 4(33). С. 128–132.

353. Крижановська В. А. Адміністративна відповідальність в адміністративному праві України: сучасне розуміння, нові підходи: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Львів, 2016. 258 с.

354. Слубський І. Й. Адміністративна відповідальність юридичних осіб: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Київ, 2008. 178 с.
355. Удод М. В., Літус О. Г. Адміністративна відповідальність юридичних осіб. *Вісник Академії митної служби України*. Серія: *Право*. 2010. № 1. С. 90–95.
356. Примак В. Д. Цивільно-правова відповідальність юридичних осіб: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.03. Київ, 2005. 16 с.
357. Грек Б. М. Господарсько-правова відповідальність учасників господарських відносин: загально-правовий аспект. *Вісника Академії адвокатури України*. 2008. Вип. 12. С. 36–50.
358. Литвин О. В. Юридична відповідальність державних службовців. *Науковий вісник Національного університету ДПС України*. Серія: *Економіка, право*. 2010. № 2. С. 144–150.
359. Колпаков В. К., Гордєєв В. В. Теорія адміністративного проступку: монографія. Харків: Харків юридичний, 2016. 344 с.
360. Христинченко Н. П. Застосування адміністративної відповідальності до посадових осіб. *Форум права*. 2011. № 2. С. 933–938.
361. Корнута Л. М. Дисциплінарна відповідальність державного службовця в Україні: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Одеса, 2013. 23 с.
362. Барікова А. А. Дисциплінарна відповідальність за законодавством України про працю. *Інформація і право*. 2014. № 1. С. 131–140.
363. Вапнярчук Н. М. Деякі питання дисциплінарної відповідальності працівників дипломатичної служби. *Держава і право*. 2012. Вип. 56. С. 271–275.
364. Дисциплінарна відповідальність державних службовців: практичний посібник для керівників служб управління персоналом; за заг. ред. К. В. Ващенка. Київ: Центр адапт. держ. служби до стандартів ЄС, 2017. 68 с.

365. Трампольська К. О. Проблеми класифікації дисциплінарних проступків державних службовців. *Актуальні проблеми держави і права*. 2014. № 72. С. 363–372.

366. Вапнярчук Н. М. Актуальні питання дисциплінарної відповідальності державних службовців в Україні. *Форум права*. 2009. № 3. С. 100–104.

367. Новосельська І. В. Теоретико-правові питання визначення трудової відповідальності як виду юридичної відповідальності за порушення зобов'язань, передбачених трудовим договором. *Вісник Академії адвокатури України*. 2012. № 3. С. 209–213.

368. Бараш Є. Ю. Персонал Державної кримінально-виконавчої служби: поняття та структура. *Право і безпека*. 2010. № 4. С. 75–80.

369. Komirchyi P. O. General features of public service in the law enforcement sphere in Ukraine. *Visegrad Journal on Human Rights*. 2019. Vol. 1. P. 127–132.

370. Цивільний процесуальний кодекс України: Закон України від 18.03.2004 № 1618-IV. *Відомості Верховної Ради України*. 2004. № 40–41, 42. Ст. 492 (у ред. від 01.01.2020). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1618-15> (дата звернення: 21.02.2020).

371. Господарський кодекс України: Закон України від 16.01.2003 № 436-IV. *Відомості Верховної Ради України*. 2003. № 18, № 19–20, № 21–22. Ст. 14 (у ред. від 01.01.2020). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/436-15> (дата звернення: 21.02.2020).

372. Терещук В. В. Проблеми удосконалення правового статусу суб'єктів публічного адміністрування сектору національної безпеки і оборони України. *Військова освіта і наука: сьогодні та майбутнє: тези доповідей XV Міжнародної науково-практичної конференції (м. Київ, 29 листопада 2019 р.)*. Ч.2. Київ, 2019. С.80-82.

373. Волинка К. Г. Теорія держави і права: навчальний посібник. Київ: МАУП, 2003. 240 с.
374. Колесников Є. Є. Поняття та особливості адміністративно-правового забезпечення захисту прав споживачів. *Форум права*. 2011. № 2. С. 432–438.
375. Сидоренко О. П. Правове забезпечення: до питання інтерпретації поняття. *Актуальні проблеми вітчизняної юриспруденції*. 2018. № 1. С. 39–46.
376. Сливка О. О. Поняття, сутність та елементи адміністративно-правового механізму забезпечення прав і свобод осіб у митному контролі. *Прикарпатський юридичний вісник*. 2015. Вип. 3(9). С. 218–220.
377. Авер'янов В. Б. Адміністративна реформа і правова наука. *Право України*. 2002. № 3. С. 20–27.
378. Авер'янов В. Б. Адміністративне право України: доктринальні аспекти реформування. *Право України*. 1998. № 8. С. 8–13.
379. Авер'янов В. Б., Андрійко О. Ф., Нагребельний В. П., Коваленко В. Л. Проблеми реформування державного управління та адміністративного права. *Правова держава*. 1999. Вип. 10. С. 47–71.
380. Бандурка О. М. Реформа системи органів виконавчої влади України. *Вісник Національної академії прокуратури України*. 2011. № 1. С. 12–17.
381. Заросило В. О. Шляхи розвитку адміністративного права та інших галузей права в Україні. *Науковий часопис Національного педагогічного університету імені М. П. Драгоманова*. Серія 18: *Економіка і право*, 2014. Вип. 25. С. 161–165.
382. Колпаков В. К. Адміністративна реформа: концептуальні засади. *Науковий вісник Київського національного університету внутрішніх справ*. 2010. № 1. С. 19–27.
383. Курко М. Н., Хохленко О. М. Методологічні засади вдосконалення адміністративно-правового забезпечення державного

управління (на прикладі сфери інноваційного розвитку). *Вісник Академії управління МВС*. 2010. № 2(14). С. 47–55.

384. Терещук В. В. Правовий статус суб'єктів публічного адміністрування сектору національної безпеки і оборони України. *Теоретичні питання юриспруденції і проблеми правозастосування: виклики XXI століття*: тези доп. учасн. II Всеукр. наук.-практ. конф. (Харків, 10 груд. 2019 р.). Харків: НДІ ППСН, 2019. С. 121–122.

385. Гальонкін С. А. Адміністративно-правове забезпечення апеляційного провадження в Україні: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Суми, 2018. 232 с.

386. Терещук В.В. Онтологічні аспекти розуміння сутності категорії «публічне адміністрування». *Концептуальні шляхи розвитку науки та освіти*: матер. Міжнар. наук.-практ. конф. (м. Львів, 12–13 лют. 2020 р.): у 2-х ч. Львів: Львівський науковий форум, 2020. Ч. 2. С. 57–59.

387. Онопрієнко С.Г. Особливості співвідношення інформаційної та правової культури. *Повітряне і космічне право*. 2017. Т.2. №43. С.82-85.

388. Салманова О. Ю. Правові акти в управлінській діяльності національної поліції України: монографія. Харків: Панов А. М., 2016. 459 с.

389. Грицяк І. А. Реформа державного управління через реформу державної служби. *Актуальні теоретико-методологічні та організаційно-практичні проблеми державного управління*: матер. наук.-практ. конф. (Київ, 28 трав. 2004 р.): у 2 т. Київ: [б. в.], 2004. Т. 1. С. 337–338.

390. Мординська Е. В. Участь національної поліції у нормотворчій діяльності. *Права людини і поліція у сучасному світі*: матер. кругл. столу (Київ, 12 квіт. 2018 р.). Київ: НАВС, 2018. С. 172–174.

391. Муравенко О. Ю. Роль і місце прокуратури в забезпеченні законності в державному управлінні: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Харків, 2014. 203 с.

392. Панченко М.В. Теорія забезпечення гідної праці державних

службовців України: монографія. Харків: Промарт, 2019. 440 с.

393. Вороніна І. М. Аксіологічні засади нормотворчості МВС України щодо координації діяльності Національної поліції: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.12. Київ, 2018. 258 с.

394. Лахижа М. І. Дефініція поняття «публічна адміністрація» в Республіці Болгарія. *Публічне управління: теорія та практика*. 2012. Вип. 3(11). С. 13–16.

395. Лахижа М. І. Поняття «публічна влада» та «публічна адміністрація» у законодавстві Республіки Польща. *Університетські наукові записки*. 2008. № 2. С. 256–260.

396. Комірчий П. О. Адміністративно-правова теорія публічної служби в правоохоронній сфері України : монографія. Київ : ФОП Маслаков, 2020. 476 с.

397. Koropatnik I., Boikov A., Khrystynchenko N., Karelin V., Shopina I. Activities of the Ministry of Defense in Ukraine and Military Administration during the Special Period. *Journal of Legal, Ethical and Regulatory Issues*. 2020. V. 23 (1). P.1-6. URL: <https://www.questia.com/library/journal/1P4-2424655369/activities-of-the-ministry-of-defense-in-ukraine-and>.

398. Белей Є. Н. Адміністративно-правове забезпечення діяльності публічної адміністрації у сфері охорони громадського здоров'я: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Київ, 2018. 253 с.

399. Карпунцов В. В. Органи прокуратури в системі координат державної влади на сучасному етапі. *Судова апеляція*. 2019. № 2. С. 14–17.

400. Сухонос В. В., Сухонос В. В. Контрольна гілка влади: доктринально-юридичний та функціонально-інституціональний контексти. *Правові горизонти*. 2017. Вип. 3(16). С. 21–27.

401. Сухонос В. В. Місце прокуратури в системі органів державної влади України, її розвиток та правове забезпечення гарантій діяльності. *Право України*. 2000. № 6. С. 10–13.

402. Цакадзе Н. Ч. Прокуратура в системі органів державної влади

в Україні: статус, функції, перспективи реформування: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.10. Київ, 2010. 188 с.

403. Про Національну комісію, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг: Закон України від 22.09.2016 № 1540-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2016. № 51. Ст. 833.

404. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо забезпечення конституційних принципів у сферах енергетики та комунальних послуг: Закон України від 19.12.2019 № 394-IX. *Відомості Верховної Ради України*. 2016. № 51. Ст. 833.

405. Рішення у справі за конституційним поданням 46 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) частини першої статті 1, пункту 2 частини першої статті 4, частини першої, абзаців першого, другого частини другої статті 5, абзаців другого, третього, четвертого, п'ятого, тридцять дев'ятого, сорокового частини третьої, частини шостої статті 8 Закону України «Про Національну комісію, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг» (справа про Національну комісію, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг): Рішення КСУ від 13.06.2019 № 5-р/2019 у справі № 1-17/2018(5133/16). *Вісник Конституційного Суду України*. 2019. № 4. Ст. 129.

406. Аверьянов А. Н. Системное познание мира: методологические проблемы. Москва: Политиздат, 1985. 263 с.

407. Долинний А. В. Адміністративно-правове забезпечення національною поліцією України публічної безпеки і порядку під час проведення масових заходів: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Київ, 2017.

408. Лахижа М. І., Черчатий О. І. Етичні засади в діяльності публічної адміністрації Польщі. *Державне будівництво*. 2007. № 1, Ч. 2. URL: http://irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis_nbuv/cgiirbis_64.exe?C21COM=2&I21DBN=UJRN&P21DBN=UJRN&IMAGE_FILE_DOWNLOAD=1&Image

_file_name=PDF/ (дата звернення: 02.07.2019).

409. Ремарович С. С. Динамічна координація програмних агентів на основі онтологічної структури. *Проблеми програмування*. 2006. № 2–3. С. 487–492.

410. Данелюк В. І. Компетенція підрозділів митних органів, які здійснюють контроль за діяльністю підприємств, що надають митні послуги. *Вісник Академії митної служби України*. Серія: *Право*. 2009. № 1. С. 54–60.

411. Бидик А. Г. Проблеми координації діяльності системи державних органів, що залучені в реалізацію митної політики. *Актуальні проблеми розвитку економіки регіону*. 2012. № 8. С. 16–24.

412. Юридична відповідальність за правопорушення в інформаційній сфері та основи інформаційної деліктології / І. В. Арістова, О. А. Баранов, О. П. Дзьобань та ін. Київ: КВІЦ, 2019. 344 с.

413. Онопрієнко С. Г. Протидія загрозам національній безпеці в інформаційній сфері: правовий аспект. *Наука і правоохорона*. 2019. №4. С.399-403.

414. Петровський О. М. Правове забезпечення моніторингу паспортних даних в системі єдиного інформаційного простору правоохоронних органів: дис. ... канд. юрид наук: 12.00.07. Київ, 2018. 265 с.

415. Волянська М. Р. Визначення основних негативних факторів іміджу державного службовця та заходи щодо його покращання. *Актуальні проблеми державного управління*. 2010. № 1. С. 148–153.

416. Салманова О. Ю. Щодо вдосконалення взаємодії органів внутрішніх справ із населенням. *Науковий вісник Херсонського державного університету*. Серія: *Юридичні науки*. 2015. Вип. 5, Т. 3. С. 59–62.

417. Столбовий В. М. Імідж Національної поліції як суб'єкта службових правовідносин у сфері національної безпеки України.

Порівняльно-аналітичне право. 2018. № 2. С. 273–275.

418. Цільмак О. М. Вплив репутаційних ризиків на імідж органів внутрішніх справ. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2014. № 1. С. 97–99.

419. Столбовий В. М. Службові правовідносини у сфері національної безпеки України: дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.07. Запоріжжя, 2019. 208 с.

420. Заросило В. О., Гладкий В. В. Хабарництво як базисна форма прояву корупції. *Вісник Південного регіонального центру Національної академії правових наук України*. 2018. № 16. С. 5–10.

421. Індекс сприйняття корупції – 2019. URL: <http://cpi.ti-ukraine.org/#/> (дата звернення: 21.01.2020).

422. Лакійчук Я.О. Адміністративно-правове забезпечення превентивної діяльності поліції: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Київ, 2019. 219 с.

423. Лахижа М. І. Посткомуністична трансформація: закономірності та особливості в Республіці Болгарія. *Аспекти публічного управління*. 2013. № 2. С. 27–32. DOI:10.15421/151323.

424. Яковлев О. А. Правові засади встановлення умов праці за трудовим законодавством України: дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.05. Харків, 2019. 460 с.

425. Коліушко І. Б., Авер'янов В. Б., Тимощук В. П., Куйбіда Р. О., Голосніченко І. П. Адміністративна реформа для людини: науково-практичний нарис; за заг. ред. І. Б. Коліушка. Київ: ЦППР, 2001. 71 с.

426. Беляков К.І., Онопрієнко С.Г., Шопіна І.М. Інформаційна культура в Україні: правовий вимір: монографія / за заг. ред.К.І. Белякова. Київ: КВІЦ, 2018. 169 с. URL: http://ippi.org.ua/sites/default/files/kultura_internet.pdf.

427. Лахижа М. І. Європеїзація публічної адміністрації: досвід Республіки Болгарія. *Публічне адміністрування: теорія та практика*. 2013. Вип. 1(9). URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Patp_2013_1_2 (дата

звернення: 02.10.2019).

428. Лененко І. М. Компетенція органів місцевого самоврядування країн Балтії: порівняльний аналіз. *Державне управління та місцеве самоврядування*. 2017. № 3(34). С. 149–158.

429. Рудік Н. М. Європейське врядування як чинник європеїзації державного управління в Україні: дис. ... канд. наук з держ. упр.: 25.00.01. Дніпропетровськ, 2012. 215 с.

430. Шевчук А. П. Адаптація європейського досвіду реалізації соціальних програм в Україні: державно-управлінський аспект: дис. ... канд. наук з держ. упр.: 25.00.01. Львів, 2013. 275 с.

431. Ющенко Т. В. Перспективи використання польського досвіду адміністративної правосуб'єктності органів місцевого самоврядування в Україні. *Вісник Луганського державного університету внутрішніх справ ім. Е. О. Дідоренка*. 2019. Вип. 2(86). С. 204–216. doi:10.33766/2524-0323.86.204-216.

432. Авер'янов В. Б., Пухтецька А. А. Удосконалення організації та діяльності системи органів виконавчої влади з урахуванням європейських принципів і стандартів. *Часопис Київського університету права*. 2010. № 4. С. 110–117.

433. Демидова М. О. Європейські принципи належного урядування як фактор модернізації правового статусу суб'єктів публічного адміністрування в Україні. *Вісник Луганського державного університету внутрішніх справ ім. Е. О. Дідоренка*. 2019. Вип. 2(86). С. 171–178. doi:10.33766/2524-0323.86.171-181.

434. Подорожна Т. С. Правова реформа як форма проведення модернізації правової системи України. *Віче*. 2014. № 14. С. 17–20.

435. Concept of public administration reform in Ukraine: Draft of Centre for Political and Legal Reforms, 2005. URL: https://www.pravo.org.ua/files/administr/Koncept_PRA_23%2012%2005.pdf (дата звернення: 14.06.2019).

436. Концепція реформування публічної адміністрації в Україні: Проект Центру політико-правових реформ. URL: https://www.pravo.org.ua/files/stat/Concept_public_administration.pdf (дата звернення: 14.06.2019).

437. PrivindCoduladministrativ: Ordonanță deUrgență din 03.07.2019 № 57.
URL: <http://legislatie.just.ro/Public/FormaPrintabila/00000G3UYI7TAK3F0MW2LQ10ZPHHPI11> (дата звернення: 09.11.2019).

438. Ключок В. В. Правові питання удосконалення процедури прийняття адміністративних актів: досвід країн ЄС. *Реформування національного та міжнародного права: перспективи та пріоритети*: матер. II Міжнар. наук.-практ. конф. (м. Острог, 26–27 жовт. 2018 р.). Херсон: Гельветика, 2018. С. 75–78.

439. Лученко Д. В. Про новий проект Адміністративно-процедурного Кодексу України в аспекті проблем адміністративного оскарження. *Вісник Національного університету «Юридична академія України імені Ярослава Мудрого»*. Серія: *Економічна теорія та право*. 2013. № 1(12). С. 223–231.

440. Астахов Д. С. Кодифікація адміністративно-процедурного законодавства України: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Запоріжжя, 2011. 203 с.

441. Голосніченко І. П. Правове регулювання надання адміністративних послуг потребує системного підходу. *Вісник Національного технічного університету України «Київський політехнічний інститут»*. *Політологія. Соціологія. Право*. 2012. № 4(16). С. 43–46.

442. Коломоєць Т. О., Гаджиєва Ш. Н. Кодекс як джерело адміністративно-процедурного права України: пріоритети розробки в умовах сучасних правотворчих процесів. *Актуальні проблеми держави і права*. 2014. № 74. С. 137–148.

443. Развадовський В. Й., Голосніченко І. П., Голосніченко Д. І. Адміністративно-процедурний кодекс – необхідна правова основа надання

державних послуг поліцією. *Вісник Національного технічного університету України «Київський політехнічний інститут»*. Політологія. Соціологія. Право. 2016. № 1/2(29/30). С. 158–163.

444. *Verwaltungsverfahrensgesetz vom 25.05.1976* (у ред. від 01.11.2019). URL: <https://www.gesetze-im-internet.de/vwvfg/BJNR012530976.html> (дата звернення: 23.12.2019).

445. *Osprávnomkonaní (správnyporiadok): Zákon 13.07.1967 č. 71/1967* (у ред. від 01.09.2018). URL: <https://www.zakonypreludi.sk/zz/1967-71> (дата звернення: 27.10.2019).

446. Ковалева Т. К. «Законодательная инфляция» в современном юридическом дискурсе и некоторые способы ее преодоления. *Вестник университета*. 2014. № 1. С. 246–249.

447. Šulmane D. “Legislative Inflation” – an analysis of the phenomenon in contemporary legal discourse. *Baltic Journal of Law & Politics*. 2011. Vol. 4(2). P. 78–101. DOI:10.2478/v10076-011-0013-4.

448. Адміністративно-процедурний кодекс України: Проект Закону України від 18.07.2008 № 2789. URL: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/JF25H00A.html (дата звернення: 30.06.2019) [не прийнято].

449. Адміністративно-процедурний кодекс України: Проект Закону України від 03.12.2012 № 11472. URL: <http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc34?id=&pf3511=44893&pf35401=238641> (дата звернення: 30.06.2019) [проект відкликано].

450. Адміністративно-процедурний кодекс України: Проект Закону України. URL: https://minjust.gov.ua/m/str_2734 (дата звернення: 30.06.2019)

451. Терещук В.В. Щодо удосконалення адміністративно-правового статусу суб'єктів публічного адміністрування. *Visegrad Journal on Human Rights*. 2020. №1. С.173-177.

452. Коваленко Ю. О. Адміністративно-правовий механізм

інформаційного забезпечення протидії корупції в правоохоронних органах України: дис. ... канд. юрид наук: 12.00.07. Київ, 2018. 239 с.

453. Дімчогло М. І. Консолідація інформаційного законодавства України: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Київ, 2012. 217 с.

454. Калюжний Р. А., Гавловський В. Д., Цимбалюк В. С. Питання кодифікації законодавства України про інформацію з обмеженим доступом. *Правове, нормативне та метрологічне забезпечення системи захисту інформації в Україні*. 2001. № 3. С. 35–38.

455. Ліпкан В. А., Залізник В. А. Систематизація інформаційного законодавства України: монографія; за ред. В. А. Ліпкана. Київ: О. С. Ліпкан, 2012. 304 с.

456. Татарникова К. Г. Концепт комплексної кодифікації законодавства України про інформацію. *Наше право*. 2015. № 1. С. 16–20.

457. Череповський К. П. Інкорпорація інформаційного законодавства України: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Київ, 2013. 205 с.

458. Пузанова В. В. Вияв гуманізму у випадках припинення трудових правовідносин. *Сучасні тенденції розбудови правової держави в Україні та світі*: зб. наук. ст. за матер. VII Міжнар. наук.-практ. конф. (Житомир, 18 квіт. 2019 р.). Житомир: О. О. Євенок, 2019. С. 278–280.

459. Комірчий П. О. Вплив викривачів на зниження рівня корумпованості публічних службовців у правоохоронній сфері. *Роль інституту викривачів у запобіганні та протидії корупції*: матер. кругл. столу (Київ, 2 листоп. 2018 р.). Київ: НАВС, 2018. С. 70–73.

460. Hladky V.V. Criminometric Analysis of Corruption Permissiveness and Conditions of Pricing in Corrupt Services. *Journal of the National Academy of Legal Sciences of Ukraine*. 2019. Vol. 26(2). P. 22–34. DOI:10.31359/1993-0909-2019-26-2-22.

461. On the protection of “whistle-blowers”: Resolution 1729 (2010).

URL: <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-en.asp?fileid=17851> (дата звернення: 16.10.2019).

462. Про адміністративні послуги: Закон України від 06.09.2012 № 5203-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2013. № 32. Ст. 409 (у ред. від 04.04.2018). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5203-17> (дата звернення: 27.10.2019).

463. Про соціальні послуги: Закон України від 17.01.2019 № 2671-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2019. № 18. Ст. 73.