

ISSN 2414-0562 (Print)

ISSN 2617-2224 (Online)

[https://doi.org/10.32689/2617-2224-2020-2\(22\)](https://doi.org/10.32689/2617-2224-2020-2(22))

ВСЕУКРАЇНСЬКА АСАМБЛЕЯ ДОКТОРІВ
НАУК З ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

МІЖРЕГІОНАЛЬНА АКАДЕМІЯ
УПРАВЛІННЯ ПЕРСОНАЛОМ



ПУБЛІЧНЕ УРЯДУВАННЯ PUBLIC MANAGEMENT

№ 2 (22) – березень 2020

*Збірник підготовлений у науковому партнерстві
з Українською Технологічною Академією*



Українська
Технологічна Академія



IIAS
International Institute
of Administrative Sciences



NISPAcee
THE NETWORK OF INSTITUTES AND
SCHOOLS OF PUBLIC ADMINISTRATION
IN CENTRAL AND EASTERN EUROPE

Київ
2020

Редакція

Головний редактор
Романенко Євген Олександрович,
доктор наук з державного управління,
професор, академік Української Технологічної
Академії, Міжнародної Кадрової Академії
та Академії наук публічного управління,
заслужений юрист України
Заступник головного редактора
Жукова Ірина Віталіївна,
кандидат наук з державного управління, доцент

Публічне урядування
Свідоцтво KB 21596-11496 P

Видається з листопада 2015 року
Періодичність: 1 раз на квартал + 1 на рік
Друкується за рішенням Вченої ради
Міжрегіональної Академії управління персоналом
(Протокол № 2 від 26.02.2020)

Видання є таким, що реферується в міжнародних
та вітчизняних наукометричних базах:
Index Copernicus, PIIHC, ResearchBib,
Turkish Education Index, Polish Scholarly
Bibliography, КиберЛенинка, Google Scholar,
“Україніка наукова”, “Джерело”.

Згідно з Наказом Міністерства освіти і науки
України від 07.11.2018 № 1218 збірник
“Публічне урядування” внесено до Списку
друкованих періодичних видань, що включаються
до Переліку наукових фахових видань України,
яким присвоєно категорію “Б”.

Відповідальність за зміст, достовірність фактів,
цитат, цифр несуть автори матеріалів. Редакція
залишає за собою право на незначне редагування
і скорочення (зі збереженням авторського стилю та
головних висновків). Редакція не завжди поділяє
думки авторів та не несе відповідальність за надану
ними інформацію. Матеріали подано
в авторській редакції.

Передрук — тільки з дозволу редакції.

Адреса редакційної колегії: Андріївський узвіз,
буд. 11, оф. 68, м. Київ, Україна, 04070
E-mail: Assembly2015@ukr.net
www.vadnd.org.ua

Адреса видавництва:
ПрАТ “ВНЗ “Міжрегіональна Академія
управління персоналом”
вул. Фрометівська, 2,
Київ, Україна, 03039



Українська
Технологічна Академія



IIAS
International Institute
of Administrative Sciences



NISPAcee
THE NETWORK OF INSTITUTES AND
SCHOOLS OF PUBLIC ADMINISTRATION
IN CENTRAL AND EASTERN EUROPE

Editorial

Editorial in Chief
Yevgen Oleksandrovych Romanenko,
Doctor of sciences in Public Administration, Professor,
Academician of the Ukrainian Technological Academy,
International Personnel Academy and Academy
of Sciences of Public Administration, Honored Lawyer
of Ukraine
Deputy Editor
Iryna Vitaliivna Zhukova,
PhD in Public Administration, assistant professor

Public management
Certificate KB 21596-11496 P

Published from november 2015
Pereodisity: 4 times on a year + one
Published by the decision of Academic council of
Interregional Academy of Personnel Management
(Protocol № 2 from February 26, 2020)

Collection is included to the international and
domestic scientometrics databases Index
Copernicus International, ResearchBib, Turkish
Education Index, Polish Scholarly Bibliography,
PIIHC, КиберЛенинка, Google Scholar, “Україніка
наукова”, “Джерело”.

According to the Order of the Ministry of Education
and Science of Ukraine dated November 7, 2018,
№ 1218, the collection “Public management”
is included in the List of printed periodicals, which are
included in the List of scientific professional editions
of Ukraine, which have been assigned the category “B”.

The authors are responsible for the content,
accuracy of the facts, quotes, numbers. The editors
reserves the right for a little change and reduction
(with preservation of the author's style and main
conclusions). Editors can not share the world
views of the authors and are not responsible for the
information provided. Materials filed
in the author's edition.

Reprinting — with the editorial's permission strictly.

Address of the editorial board: 11, Andriivskyi
Descent, office 68, Kyiv, Ukraine, 04070
E-mail: Assembly2015@ukr.net
www.vadnd.org.ua

Address of the editorial:
Interregional Academy
of Personnel Management
Str. Frometivska, 2,
Kyiv, Ukraine, 03039

ЗМІСТ

Богданенко А. І. Антикорупційна діяльність та важливість антикорупційного виховання	15	Бельська Т. В., Лашкіна М. Г., Нестеряк Ю. В. Інформаційна політика та інформаційна безпека держави як психосоціальне явище: проблеми та перспективи	119
Ваганова Л. В., Родіонова І. В. Імплементативні основи трейд-маркетингових активностей комунальної аптеки	25	Лопушинський І. П., Биков Р. Ю. Гендерно орієнтоване бюджетування як інструмент досягнення гендерної рівності	133
Височанський М. Р. Аналіз понять державного управління та регулювання, їх значення в практиці застосування України	41	Панченко О. А. Суспільний запит на інформаційну безпеку	145
Дурман М. О., Дрожжин Д. Ю. Становлення та функції державної регуляторної служби України як основного суб'єкта формування та реалізації державної регуляторної політики	50	Пархоменко-Куцевіл О. І. Концептуальні принципи формування антикорупційних інституцій органів державної влади: український і світовий досвід	154
Клименко О. В. Особливості розвитку системи державного регулювання страхового ринку України	66	Петренко О. М. Теоретико-методологічні засади державного регулювання діяльності міського пасажирського транспортного	167
Ковальова Т. В. Політико-правові аспекти формування державної мовної політики: чеський досвід для України	78	Піх Н. С. Забезпечення громадської (публічної) безпеки на американському континенті	177
Ковач В. О. Державна політика зайнятості населення в умовах ринку праці	93	Порайко У. М. Співпраця міжнародних фінансових організацій з державами-кандидатими на членство у Європейському Союзі	185
Колесник В. А. Суб'єкт владних повноважень як сторона публічно-правових спорів: державно-управлінський аспект	105	Романенко Є. О., Жукова І. В. Особливості співробітництва європейського союзу в рамках	

партнерських програм розвитку громадянського суспільства	197	та розподілу повноважень між державною владою і місцевим самоврядуванням	221
Самофалов Д. О. Сучасна зарубіжна практика комунікативної діяльності в сфері охорони здоров'я	207	Шойко В. А. Характерні особливості змісту поняття механізмів державного управління у сфері цивільного захисту	230
Шинькович А. В. Принцип субсидіарності як базова засада поділу влади			

УДК: 342.591

[https://doi.org/10.32689/2617-2224-2020-2\(22\)-105-118](https://doi.org/10.32689/2617-2224-2020-2(22)-105-118)

Колесник Володимир Анатолійович,
старший викладач кафедри публічного
адміністрування, ПрАТ “Вищий навчаль-
ний заклад “Міжрегіональна Академія
управління персоналом”, 03039, м. Київ,
вул. Фрометівська, 2, тел. (095) 279 7117,
e-mail: geniykva@gmail.com, <https://orcid.org/0000-0002-3395-9205>

Колесник Владимир Анатольевич,
старший преподаватель кафедры пу-
бличного администрирования, ЧАО “Выс-
шее учебное заведение “Межрегиональная
Академия управления персоналом”, 03039,
г. Киев, ул. Фрометовская, 2, тел. (095)
279 7117, e-mail: geniykva@gmail.com, <https://orcid.org/0000-0002-3395-9205>



Kolesnyk Volodymyr Anatoliyovych,
Senior Lecturer, Department of Public Administration, PJSC “Higher Educational Institution
“Interregional Academy of Personnel Management”, 03039 Kyiv, 2 Frometivska Str., tel. (095)
279 7117, e-mail: geniykva@gmail.com, <https://orcid.org/0000-0002-3395-9205>

СУБ'ЄКТ ВЛАДНИХ ПОВНОВАЖЕНЬ ЯК СТОРОНА ПУБЛІЧНО-ПРАВОВИХ СПОРІВ: ДЕРЖАВНО-УПРАВЛІНСЬКИЙ АСПЕКТ

Анотація. Порушена проблематика застосування публічно-правових спорів як можливого механізму встановлення, формування та реалізацій повноважень органів публічної влади. Зокрема, йдеться про поняття “суб'єкт владних повноважень” з позиції аналізу його інституційних та статусних змістових характеристик як однієї зі сторін публічно-правового спору з метою можливого подальшого застосування у сфері встановлення, розмежування та реалізації компетенцій, а у вузькому значенні повноважень органів публічної влади.

У статті здійснено узагальнену характеристику суб'єктного складу публічно-правових спорів. Зокрема, йдеться про статус суб'єктів владних повноважень, який є однією з основних ознак для питань визначення, аналізу та вивчення способів вирішення публічно-правових спорів. Публічно-правові спори виникають між фізичними та юридичними особами, з одного боку,

та органами публічної влади, з іншого. У статті піднято проблематику визначення суб'єктної складової публічно-правових спорів як органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, їх посадових чи службових осіб та інших суб'єктів, які здійснюють владні управлінські функції на основі законодавства, в тому числі на виконання делегованих повноважень. За функціональною ознакою виявлено інституції, які наділені представницькими функціями, у той час як інші суб'єкти володіють управлінськими функціями, що вказує на наявність владних повноважень для їх реалізації.

Акцентовано увагу на такій позиції, за якою захист інтересів держави мають здійснювати відповідні суб'єкти владних повноважень та розглянуто випадки неможливості здійснення такого захисту. Узагальнення нормативно-правової основи діяльності суб'єкта владних повноважень як однієї зі сторін у розгляді публічно-правових спорів дозволило виявити особливості та недоліки інституційного та статусного характеру у формуванні суб'єктного складу правовідносин у публічно-правових спорах.

Ключові слова: публічно-правовий спір, органи публічної влади, повноваження, суб'єкт владних повноважень, державне управління.

СУБЪЕКТ ВЛАСТНЫХ ПОЛНОМОЧИЙ КАК СТОРОНА ПУБЛИЧНО-ПРАВОВЫХ СПОРОВ: ГОСУДАРСТВЕННО-УПРАВЛЕНЧЕСКИЙ АСПЕКТ

Аннотация. Рассматривается проблематика применения публично-правовых споров как возможного механизма установления, формирования и реализаций полномочий органов публичной власти. В частности, речь идет о понятии “субъект властных полномочий” с позиции анализа его институциональных и статусных содержательных характеристик как одной из сторон публично-правового спора с целью возможного дальнейшего применения в сфере установления, разграничения и реализации компетенций, а в узком смысле полномочий органов публичной власти.

В статье осуществлено обобщенную характеристику субъектного состава публично-правовых споров. В частности, речь идет о статусе субъектов властных полномочий, который является одним из основных признаков для вопросов определения, анализа и изучения способов решения публично-правовых споров. Публично-правовые споры возникают между физическими и юридическими лицами, с одной стороны, и органами публичной власти, с другой. В статье поднята проблематика определения субъектной составляющей публично-правовых споров как органов исполнительной власти, органов местного самоуправления, их должностных или служебных лиц и других субъектов, осуществляющих властные управленческие функции на основе законодательства, в том числе на выполнение делегированных полномочий. По функциональному признаку обнаружено институции, которые наделены представительскими функциями, в то время как другие субъекты обладают управленческими функциями, что указывает на наличие властных полномочий для их реализации.

Акцентируется внимание на такой позиции, согласно которой защиту интересов государства должны осуществлять соответствующие субъекты властных полномочий, а также рассмотрены случаи невозможности осуществления такой защиты. Обобщение нормативно-правовой основы деятельности субъекта властных полномочий как одной из сторон в рассмотрении публично-правовых споров позволило выявить особенности и недостатки институционального и статусного характера в формировании субъектного состава правоотношений в публично-правовых спорах.

Ключевые слова: публично-правовой спор, органы публичной власти, полномочия, субъект властных полномочий, государственное управление.

SUBJECT OF THE AUTHORITY POWERS AS A PARTY OF THE PUBLIC-LEGAL DISPUTES: PUBLIC-ADMINISTRATIVE ASPECT

Abstract. The article deals with the problem of using the public-legal disputes as a possible mechanism for establishing, forming and exercising the powers of the public authorities. In particular, it refers to the notion of “subject of the authority powers” from the point of view of analyzing its institutional and status substantive characteristics as one of the parties to a public-legal dispute with a view to possible further application in the field of establishing, delineating and exercising competencies, and in the narrow sense of the powers of the public authorities.

The article provides a generalized description of the subject matter of the public-legal disputes. In particular, it concerns the status of the subjects of the authority powers, which is one of the main features of the issues of identifying, analyzing and studying the ways of resolving the public-legal disputes. The public-legal disputes arise between the individuals and the legal entities, on the one hand, and the public authorities, on the other. The article raises the problem of defining the subjective component of the public-legal disputes as executive bodies, local self-government bodies, their officials, and other entities exercising the administrative functions on the basis of legislation, including the exercise of the delegated powers. Functional traits have identified institutions that are endowed with representative functions, while other entities have administrative functions, indicating that they have the authority power to exercise them.

Attention is drawn to the position under which the protection of the interests of the state should be exercised by the respective subjects of the authority powers and the cases of impossibility of such protection are considered. Generalization of the legal basis of the activity of the subject of the authority powers as one of the parties in the consideration of the public-legal disputes allowed to reveal the peculiarities and shortcomings of the institutional and status character in the formation of the subjective composition of the legal relations in the public-legal disputes.

Keywords: public-legal dispute, public authorities, powers, subject of the authority powers, public administration.

Постановка проблеми. Проблематика застосування публічного і приватного права проявляється у різних сферах взаємовідносин держави і суспільства. У вітчизняній сфері публічного права проходить процес становлення адміністративного судочинства, що вимагає від науковців та практиків науково-методологічної та практичної розробки актуальних питань. Одним з них є можливість застосування публічно-правових спорів як способу встановлення, розмежування та реалізації компетенцій, а у вужчому розумінні — повноважень органів публічної влади. Адміністративне право як частина публічного права до певної міри забезпечує на сьогодні розгляд публічно-правових спорів, але залишаються питання організаційно-правового, методологічного, процесуального характеру, які вимагають врегулювання та вирішення. Зокрема, виявлення особливостей та недоліків інституційного та статусного характеру у формуванні суб'єктного складу правовідносин у публічно-правових спорах дозволить розкрити можливості ефективного застосування їх на практиці.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблематика сутності публічно-правових спорів здебільшого досліджена з позиції застосування загалом публічного права. Так, основна сутність публічно-правових спорів, сфери їх застосування, можливостей їх використання як способу для встановлення, розмежування та реалізації компетенцій суб'єктів у сфері публічного управління викладена науковцями у працях В. Б. Авер'янова, Ю. П. Битяка, І. Л. Бородіна, Т. О. Коломоєць,

В. К. Колпакова, А. Т. Комзюка, О. В. Кузьменко, Т. О. Мацелика, О. І. Миколенка, О. П. Рябченко та низки інших науковців. Узагальнюючи дослідження вчених, можна прийти до висновку, що єдиного підходу до трактування сутності публічно-правового спору як у практиків, так і у теоретиків немає. Виокремлюється думка, що теоретики, базуючись на розподілі права на приватне та публічне, надають більше значення теоретичному поділу національного права. У той же час практики акцентують більшу увагу на процесуальних питаннях та питаннях методологічного забезпечення розглядів публічно-правових спорів. Активно досліджується проблематика юрисдикційності понять, застосованих до публічно-правових спорів. Так, доктор юридичних наук О. П. Рябченко, досліджує проблему розмежування конституційної та адміністративної юрисдикцій категорії “публічно-правовий спір” [1].

Здебільшого проблематика способів встановлення, розмежування та реалізації компетенцій суб'єктів владних повноважень знаходиться у полі зору практиків. Так, суддя Я. Сідей акцентує увагу на проблемах розмежування адміністративної юрисдикції з іншими видами юрисдикції у сфері судової компетенції, аналізує проблеми розмежування юрисдикції адміністративних та господарських судів [2].

Нормативно-правову складову визначення поняття публічно-правового спору та правового забезпечення їх розгляду піднімає суддя Житомирського окружного адміністративного суду І. Е. Черняхів,

який розглядає також інші суміжні поняття: такі як “публічно-правовий конфлікт”, “державно-правовий конфлікт”, “адміністративно-правовий спір” [3].

Формулювання цілей (мети) статті. Дослідження має на меті розкрити поняття “суб’єкт владних повноважень” з позиції аналізу його інституційних та статусних змістових характеристик як однієї зі сторін публічно-правового спору з метою можливого подальшого застосування у сфері встановлення, розмежування та реалізації компетенцій, а у вузькому значенні повноважень органів публічної влади. Для досягнення мети у роботі поставлені такі завдання:

- здійснити узагальнену характеристику суб’єктного складу публічно-правових спорів;
- розглянути нормативно-правову основу суб’єкта владних повноважень як однієї зі сторін публічно-правових спорів у сфері державного управління;
- виявити особливості та недоліки інституційного та статусного характеру у формуванні суб’єктного складу правовідносин у публічно-правових спорах.

Виклад основного матеріалу. У ст. 4 Кодексу адміністративного судочинства України (далі — КАСУ) визначено, що публічно-правовий спір — це спір, у якому:

- хоча б одна сторона здійснює публічно-владні управлінські функції, в тому числі на виконання делегованих повноважень, і спір виник через виконання або невиконання такою стороною зазначених функцій;
- хоча б одна сторона надає адміністративні послуги на підставі за-

конодавства, яке уповноважує або зобов’язує надавати такі послуги виключно суб’єкта владних повноважень, і спір виник у зв’язку із наданням або ненаданням такою стороною зазначених послуг;

- хоча б одна сторона є суб’єктом виборчого процесу або процесу референдуму і спір виник у зв’язку із порушенням її прав у такому процесі з боку суб’єкта владних повноважень або іншої особи [4].

У вітчизняній юриспруденції до публічно-правових спорів належать оскарження управлінських рішень, дій чи бездіяльності публічно-адміністративних інституцій фізичними чи юридичними особами, які використовують даний механізм як спосіб захисту своїх прав. Зокрема у ст. 17 КАСУ зафіксовано, що юрисдикція адміністративних судів поширюється на публічно-правові спори, зокрема спори фізичних чи юридичних осіб із суб’єктом владних повноважень щодо оскарження його рішень (нормативно-правових актів чи правових актів індивідуальної дії), дій чи бездіяльності [4].

У КАСУ поняття “суб’єкти владних повноважень”, його змістове навантаження, характеристика розкриті у багатьох статтях. Зокрема, у ст. 4 визначено, що суб’єкт владних повноважень це орган державної влади, орган місцевого самоврядування, їх посадова чи службова особа, інший суб’єкт при здійсненні ними публічно-владних управлінських функцій на підставі законодавства, в тому числі на виконання делегованих повноважень, або часто звужують до адміністративних послуг. Поняття “суб’єкт владних повноважень”, ви-

значене у КАСУ, вважається досить загальним. Існує думка, що у випадку вичерпності переліку суб'єктів владних повноважень, є доцільність його формування з можливим встановленням компетенційних характеристик. Тоді це б дозволило виокремити суб'єктний склад щодо сфер визначення, аналізу та застосування способів вирішення публічно-правових спорів.

В нормативному полі визначено перелік тих суб'єктів владних повноважень, діяння яких може бути оскаржено в адміністративних судах. За ознакою наявності владних повноважень можна зробити узагальнення, що до таких суб'єктів можна віднести: Президента України (ст. 102 Конституції); орган законодавчої влади, тобто Верховну Раду України (ст. 75 Конституції); органи виконавчої влади: КМУ, центральні й місцеві органи виконавчої влади (ст. 113, 118 Конституції, ЗУ “Про Кабінет Міністрів України”, ЗУ “Про місцеві державні адміністрації”); органи судової влади (ст. 124 Конституції, закони України “Про Конституційний Суд України”, “Про судоустрій і статус суддів”); прокуратуру України (ст. 121 Конституції); органи влади АР Крим: Верховну Раду, Раду Міністрів; міністерства АРК, республіканські комітети АРК; органи місцевого самоврядування: сільські, селищні, міські, районні, обласні ради (ст. 140 Конституції України, ЗУ “Про місцеве самоврядування в Україні”) [5–10].

Окремої уваги, зокрема щодо наявних компетенцій та сфери їх реалізацій, заслуговують такі суб'єкти, до яких відносимо: посадову чи служ-

бову особу зазначених вище органів; інших суб'єктів при здійсненні ними владних управлінських функцій, наприклад, будинкові, вуличні, квартальні й інші органи самоорганізації населення, громадські формування по охороні громадського порядку й державного кордону тощо. У їх діяльності потрібно розмежовувати поділ між управлінськими та іншими функціями та враховувати наявність цих функцій у їх статусних характеристиках.

Практика розгляду публічно-правових спорів вказує на те, що сторонами публічно-правових спорів зазвичай є органи публічної влади, зокрема органи державної влади та їх посадові особи. Та, враховуючи норму ст. 6 Конституції України, відомо, що державна влада здійснюється на засадах її поділу на законодавчу, виконавчу та судову, а ст. 7 встановлено, що в Україні визнається і гарантується місцеве самоврядування [5]. Відповідно до органів публічної влади будуть належати органи з відповідними владними компетенціями (законодавчими, виконавчими чи судовими), у тому числі і повноваженнями. Суб'єктів з владними (виконавчими) повноваженнями за Конституцією України відповідно до організаційно-правового критерію поділяємо на вищі, центральні та місцеві органи виконавчої влади. Вищим органом системи органів виконавчої влади є Кабінет Міністрів України, до компетенцій якого входить забезпечення державного суверенітету і економічної самостійності України, здійснення внутрішньої і зовнішньої політики держави, виконання Конституції і законів України,

актів Президента України. У ст. 37 Закону України “Про Кабінет Міністрів України” розкрито відносини Кабінету Міністрів України з судами загальної юрисдикції. Зокрема, зазначено, що Кабінет Міністрів України може бути позивачем та відповідачем у судах, зокрема звертатися до суду, якщо це необхідно для здійснення його повноважень у спосіб, що передбачений Конституцією та законами України. Інтереси Кабінету Міністрів України у судах представляє Міністерство юстиції України, якщо інше не передбачено законами України або актами Кабінету Міністрів України [6].

Іншими суб'єктами владних повноважень, які можуть виступати стороною публічно-правових спорів є усі центральні органи виконавчої влади, до яких відносяться міністерства, державні служби, агентства, центральні органи виконавчої влади зі спеціальним статусом, які безпосередньо підпорядковані Кабінету Міністрів України. На сьогодні в Україні у виконавчій владі 15 міністерств, 23 служби, 13 агентств, 4 інспекції, ЦОВВ зі спеціальним статусом, 6 інших ЦОВВ, 27 місцевих органів виконавчої влади [11].

Кабінет Міністрів України відповідно до Закону України “Про Кабінет Міністрів України” може утворювати урядові органи державного управління (агенства, служби, інспекції). До повноважень урядових органів державного управління відносяться питання управління окремими підгалузями або сферами діяльності, контрольно-наглядові функції, регулятивні та дозвольно-реєстраційні функції щодо фізичних

і юридичних осіб. Таких органів діє більше 30. Дії зазначених органів державної влади, їх посадових та службових осіб, що порушують права, свободи та інтереси фізичних осіб, права та інтереси юридичних осіб, можуть бути оскаржені в судах у порядку адміністративного судочинства. До центральних органів виконавчої влади зі спеціальним статусом належать органи, які мають особливі завдання та повноваження, визначені Конституцією та законодавством України. Серед них, Антимонопольний комітет України, Державний комітет телебачення і радіомовлення України, Фонд державного майна України, Національне агентство України з питань запобігання корупції, Державне бюро розслідувань, Національне агентство України з питань виявлення, розшуку та управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів, Адміністрація Державної служби спеціального зв'язку та захисту інформації.

Однією із сторін публічно-правового спору можуть бути місцеві органи виконавчої влади, тобто обласні та районні державні адміністрації, а також місцеві (територіальні) органи центральних органів виконавчої влади. Враховуючи норму закону у статті 118 Конституції України, місцеву державну адміністрацію очолює голова, який призначається Президентом України за поданням Кабінету Міністрів України. До суб'єктів владних повноважень, компетенція яких діє на всю територію України і рішення, дії чи бездіяльність яких можуть бути оскаржені в публічно-правових спорах із застосуванням адміністративного судочинства, від-

носяться також Національний банк України та Центральна виборча комісія.

Органи місцевого самоврядування як суб'єкти владних повноважень, можуть бути стороною у публічно-правовому спорі. У відповідності до Закону України від 21.05.97 № 280/97-ВР “Про місцеве самоврядування в Україні” [15] до органів місцевого самоврядування відносять: районні та обласні ради, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст; виконавчі органи сільських, селищних, міських рад; сільські, селищні, міські голови. Стаття 5 Закону України від 21.05.97 № 280/97-ВР “Про місцеве самоврядування в Україні” визначає систему місцевого самоврядування, до якої відносить територіальну громаду і органи самоорганізації населення. Закон України від 11.07.01 № 2625-01 “Про органи самоорганізації населення” [12] визначає форми участі членів територіальних громад сіл, селищ, районів у містах у вирішенні окремих питань місцевого самоврядування.

Тобто, неналежне виконання, невиконання, бездіяльність та інші правопорушення щодо реалізації органами публічної влади зазначених функцій, компетенцій, повноважень може вважатися потенційним предметом розгляду публічно-правових спорів.

Дискусійним у вітчизняному державному управлінні залишається можливість залучення органів самоорганізації населення як суб'єкта владних повноважень, оскільки їх владна складова обмежена основними повноваженнями, зазначеними

у нормативному полі. Серед публічних інституцій, які є органами самоорганізації є будинкові, вуличні, квартальні комітети, комітети мікрорайонів, комітети районів у містах, сільські, селищні комітети. Органу самоорганізації населення у межах території його діяльності під час його утворення можуть надаватися такі повноваження як представлення разом з депутатами інтересів жителів будинку, вулиці, мікрорайону, села, селища, міста у відповідній місцевій раді та її органах, місцевих органах виконавчої влади. Таким чином ці інституції наділені представницькими функціями, у той час як інші суб'єкти володіють управлінськими, що вказує на наявність владних повноважень у складі їх основних функцій.

Поняття “посадова особа” нормативно визначено у Законі України “Про службу в органах місцевого самоврядування”. У статті 2 Закону України “Про службу в органах місцевого самоврядування” визначено, що посадовою особою місцевого самоврядування є особа, яка працює в органах місцевого самоврядування, має відповідні посадові повноваження щодо здійснення організаційно-розпорядчих та консультативно-дорадчих функцій і отримує заробітну плату за рахунок місцевого бюджету [13].

Виникають дискусії щодо приналежності організаційно-розпорядчих та консультативно-дорадчих функцій до публічно-владних управлінських функцій, якими має бути наділена сторона у разі віднесення спору до публічно-правового. Оскільки оскарження має відбуватися управлінських рішень, дій чи бездіяльності

публічно-адміністративних інституцій, доцільно враховувати наявність статусних характеристик та компетенцій суб'єктів владних повноважень щодо можливості здійснення чи нездійснення таких дій.

Велика Палата Верховного Суду зробила роз'яснення, в якому ведеться мова про те, що адміністративні суди розглядають спори, що мають в основі публічно-правовий характер, тобто впливають із владно-розпорядчих функцій або виконавчо-розпорядчої діяльності публічних органів. У випадку якщо в результаті прийняття рішення особа набуває речового права, то спір стосується приватноправових відносин і підлягає розгляду в порядку цивільного чи господарського судочинства залежно від суб'єктного складу сторін спору.

Окрім цього, Велика Палата Верховного Суду звернула увагу на те, що відповідно до законодавства депутат місцевої ради може реалізувати право на участь у діяльності ради та у прийнятті радою відповідних рішень. Нормами чинного законодавства для депутата встановлений особливий спосіб впливу як на прийняття рішень органом місцевого самоврядування, так і на життя мешканців відповідної адміністративно-територіальної одиниці. Та слід враховувати компетенцію депутата, адже він не наділений правом здійснювати пряме представництво інтересів територіальної громади у публічно-правових спорах [14].

За статусними характеристиками прокурор не може вважатися альтернативним суб'єктом звернення до суду і замінювати належного суб'єкта владних повноважень, який може за-

хищати інтереси держави та має таку компетенцію.

В ухвалі у справі № 822/1169/17 від 19 липня 2018 року роз'яснено, що прокурор може представляти інтереси держави в суді тільки в двох випадках:

1) якщо захист цих інтересів не здійснює або неналежним чином здійснює орган державної влади, орган місцевого самоврядування чи інший суб'єкт владних повноважень, до компетенції якого віднесені відповідні повноваження;

2) у випадку відсутності такого органу [15].

Адміністративне судочинство акцентує увагу на такій позиції, за якою захист інтересів держави мають здійснювати відповідні суб'єкти владних повноважень. Лише при неможливості здійснення такого захисту прокурор в межах своєї компетенції здійснюють такий захист.

Для того, щоб інтереси держави не залишилися поза захистом, прокурор займає субсидіарну позицію, тобто проводиться заміна в судовому провадженні того суб'єкта владних повноважень, який не здійснює захист або здійснює його неналежним чином. У таких випадках прокурор має вказати на причини, які здійснюють перешкоду захисту інтересів держави відповідним суб'єктом владних повноважень та на цих підставах звертатися до суду.

Виявляється очевидним, що прокурор не може підміняти того суб'єкта владних повноважень, який має компетенція та бажання здійснювати захист інтересів у судах. Відповідно до частини четвертої ст. 23 Закону України "Про прокуратуру наявність

підстав для представництва має бути обґрунтована прокурором у суді” [16].

Узагальнення суб'єктного складу владних повноважень у публічно-правових відносинах, на думку фахівців, вказує на необхідність розподілу суб'єктів владних повноважень за їх видами, статусними характеристиками, способами вирішення публічно-правових спорів [17].

У разі відсутності суб'єкта владних повноважень, до компетенції якого віднесений захист законних інтересів держави, а також у разі представництва інтересів громадянина або представництва інтересів держави у справах про визнання необґрунтованими активів та їх стягнення в дохід держави з метою встановлення наявності підстав для представництва прокурор може здійснювати представлення інтересів відповідних суб'єктів у державі.

Слушним є підхід, за яким однією з сутнісних ознак публічно-правових спорів є наявність у них публічного інтересу як предмету виникнення спорів.

Щодо питань природи виникнення публічно-правового спору наявність публічного інтересу малодосліджена. Дана проблематика розвивається за напрямом, за яким компетенційні спори у сфері діяльності органів публічної влади мають публічно-правову природу, оскільки покликані вирішувати конфлікти у частині дії публічного інтересу та при наявності однієї із сторін як суб'єкта владних повноважень [18].

Висновки і перспективи подальших досліджень. На підставі здійсненого дослідження та відповідно до

поставлених завдань визначено такі висновки:

1. У роботі визначено, що суб'єктний склад публічно-правового спорів характеризується різним інституційним та статусним наповненням. Суб'єкт владних повноважень виступає однією зі сторін публічно-правового спору, та бере участь у публічно-правових відносинах. Статус суб'єктів владних повноважень є однією з основних ознак для питань визначення, аналізу та вивчення способів вирішення публічно-правових спорів. Публічно-правові спори виникають між фізичними та юридичними особами, з одного боку, та органами публічної влади, з іншого. Законодавець визначив суб'єктну складову як орган виконавчої влади, орган місцевого самоврядування, їх посадову чи службову особа або інший суб'єкт, який здійснює владні управлінські функції на основі законодавства, в тому числі на виконання делегованих повноважень. Отже, публічно-правові спори можуть виникати і у внутрішньо-організаційній діяльності органів публічної влади, стосуватися не тільки компетенції публічної інституції, але й компетенцій публічних службовців.

2. Визначено суб'єктну складову здійснення публічно-правових відносин, які є передумовою до виникнення публічно-правових спорів щодо питань владних повноважень. Аналіз нормативно-правової основи суб'єктів владних повноважень як однієї зі сторін публічно-правових спорів виявив базову основу у чинному законодавстві для розгляду та вирішення публічно-правових. Суб'єктами владних повноважень,

які можуть виступати стороною публічно-правових спорів є усі центральні органи виконавчої влади, до яких відносяться міністерства, державні служби, агентства, центральні органи виконавчої влади зі спеціальним статусом, які безпосередньо підпорядковані Кабінету Міністрів України; місцеві органи виконавчої влади; органи місцевого самоврядування; а також публічні службовців (посадові особи) наділені відповідними компетенціями. Проаналізовано компетенцію прокурорів як суб'єктів у розгляді публічно-правових спорів. Виявлено, що прокурор не може вважатися альтернативним суб'єктом звернення до суду і замінювати належного суб'єкта владних повноважень, який може захищати інтереси держави та має таку компетенцію.

3. У роботі виявлено деякі особливості та недоліки інституційного та статусного характеру у формуванні суб'єктного складу правовідносин у публічно-правових спорах. Виявлено, що сторони публічно-правових спорів можуть перебувати у різних статусах, що передбачає різні змістові наповнення публічно-правових відносин в частині суб'єктного складу. Здійснено висновок, що статусні характеристики фізичної чи юридичної особи, органів самоорганізації не завжди наділені управлінськими функціями, владними повноваженнями, але функціонально можуть бути ними наповненими. Потребують уточнення статусні характеристики суб'єктного складу правовідносин у публічно-правових спорах в частині набуття та реалізації делегованих повноважень.

Актуальним напрямком подальших наукових розвідок визначено такий, за яким проблематика договірних відносин, аутсорсингу в контексті реалізації делегованих повноважень впливає на формування суб'єктного складу правовідносин, зміщує сутність поняття суб'єкта владних повноважень у сторону осіб з іншим статусно-правовим навантаженням, і, як наслідок, іншою компетенцією при участі суб'єкта як сторони публічно-правового спору.

Узагальнюючи характеристики суб'єктного складу владних повноважень у здійсненні публічно-правових відносин, виявлено необхідність проведення поділу суб'єктів владних повноважень за певними критеріями, а саме: вид, статусні характеристики, способи вирішення публічно-правових спорів.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. *Рябченко О. П.* Категорія “публічно-правовий спір”: розмежування конституційної та адміністративної юрисдикцій // Вісн. Конституційного Суду України. № 4–5. 2011. [Електронний ресурс]. Режим доступу : http://ir.nusta.edu.ua/jspui/bitstream/doc/580/1/541_IR.pdf]
2. *Сідей Я.* Розмежування адміністративної юрисдикції з іншими видами юрисдикції у сфері судової компетенції. 2018. [Електронний ресурс]. Режим доступу : <http://pgp-journal.kiev.ua/archive/2018/6/36.pdf>
3. *Черняхович І. Е.* Поняття публічно-правового спору та його розмежування із суміжними поняттями “публічно-правовий конфлікт”, “державно-правовий конфлікт”, “адміністративно-правовий спір” //

- Приватне та публічне право. 2018. № 2. С. 108–112. [Електронний ресурс]. Режим доступу : доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/rprulaw_2018_2_25
4. Кодекс адміністративного судочинства України : Кодекс України; Кодекс, Закон від 06.07.2005 № 2747-IV. [Електронний ресурс]. Режим доступу : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747-15>
 5. Конституція України : Закон від 28.06.1996 №254к/96-ВР. [Електронний ресурс]. Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр>
 6. Про Кабінет Міністрів України : Закон України від 27.02.2014 № 794-VII. [Електронний ресурс]. Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/794-18>
 7. Про місцеві державні адміністрації : Закон України від 09.04.1999 № 586-XIV. [Електронний ресурс]. Режим доступу : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/586-14>
 8. Про Конституційний Суд України : Закон України. [Електронний ресурс]. Режим доступу : від 13.07.2017 № 2136-VIII <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2136-19>
 9. Про судоустрій і статус суддів : Закон України від 02.06.2016 № 1402-VIII. [Електронний ресурс]. Режим доступу : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1402-19>
 10. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21.05.1997 № 280/97-ВР. [Електронний ресурс]. Режим доступу : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-вр>
 11. Офіційний веб-сайт Кабінету Міністрів України. [Електронний ресурс]. Режим доступу : <https://www.kmu.gov.ua/catalog>
 12. Про органи самоорганізації населення : Закон України від 11.07.2001 № 2625-III. [Електронний ресурс]. Режим доступу : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2625-14>
 13. Про службу в органах місцевого самоврядування: Закон України від 07.06.01 №2493-111. [Електронний ресурс]. Режим доступу: <http://www.rada.gov.ua>. УДК 349.4: 342.52 (477)
 14. Постанова Великої Палати Верховного Суду від 30 січня 2019 року у справі № 803/413/18. [Електронний ресурс]. Режим доступу: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/79958176>
 15. Прокурор не завжди може звернутися до суду замість суб'єкта владних повноважень. ЛІГА : ЗАКОН 21.08.2018. [Електронний ресурс]. Режим доступу: https://jurliga.ligazakon.net/ua/news/178650_prokuror-ne-zavzhdi-mozhe-zvernutisya-do-sudu-zamst-subkta-vladnikh-povnovazhen
 16. Про прокуратуру : Закон України від 14.10.2014 № 1697-VII. [Електронний ресурс]. Режим доступу : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1697-18>
 17. Яковенко Є. О. Суб'єкти владних повноважень та їх види. [Електронний ресурс]. Режим доступу: <http://web.znu.edu.ua/herald/issues/2010/jur-2010-4/171-177.pdf>
 18. Карпа М. І. Публічно-правовий спір як спосіб встановлення та розмежування компетенцій органів публічної влади // Державне управління та місцеве самоврядування (текст): зб.наук.пр. ДРІДУ НАДУ, 2017. Вип. № 3 (34). С. 26–34.

REFERENCES

1. Riabchenko O. P. (2011). Katehoriia "publichno-pravovyi spir": rozmezhuвання konstytutsiinoi ta administrativnoi yurysdyktsii ["Public-legal

- dispute” category: delineation of constitutional and administrative jurisdictions]. *Visnyk Konstytutsiinoho Sudu Ukrainy – Bulletin of the Constitutional Court of Ukraine*, 4–5. Retrieved from http://ir.nusta.edu.ua/jspui/bitstream/doc/580/1/541_IR.pdf [in Ukrainian].
- Sidei Ya. (2018). Rozmezhuvannia administratyvnoi yurysdyktsii z inshymy vydamy yurysdyktsii u sferi sudovoi kompetentsii [Differentiation of administrative jurisdiction with other jurisdictions in the area of judicial competence]. *Administrativne pravo i protses – Administrative Law and Process*, 6, 196–200. Retrieved from <http://pgp-journal.kiev.ua/archive/2018/6/36.pdf> [in Ukrainian].
 - Cherniakhovych I. E. (2018). Poniattia publichno-pravovoho sporu ta yoho rozmezhuvannia iz sumizhnymy poniattiamy “publichno-pravovyi konflikt”, “derzhavno-pravovyi konflikt”, “administratyvno-pravovyi spir” [The concept of public-legal dispute and its separation with related concepts of “public-legal conflict”, “state-legal conflict”, “administrative-legal dispute”]. *Pryvatne ta publichne pravo – Private and Public Law*, 2, 108–112. Retrieved from http://nbuv.gov.ua/UJRN/prpulaw_2018_2_25 [in Ukrainian].
 - Kodeks administratyvnoho sudochynstva Ukrainy : vid 06.07.2005, № 2747-IV [Code of Administrative Procedure of Ukraine from 06.07.2005, № 2747-IV]. (n.d.). *zakon.rada.gov.ua*. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747-15> [in Ukrainian].
 - Konstytutsiia Ukrainy : vid 28.06.1996, № 254k/96-VR [Constitution of Ukraine from June 28, 1996, № 254k/96-VR]. (n.d.). *zakon.rada.gov.ua*. Retrieved from <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/254k/96-vr> [in Ukrainian].
 - Zakon Ukrainy “Pro Kabinet Ministriv Ukrainy” : vid 27.02.2014 № 794-VII [Law of Ukraine “On the Cabinet of Ministers of Ukraine” from 27.02.2014, № 794-VII]. (n.d.). *zakon.rada.gov.ua*. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/794-18> [in Ukrainian].
 - Zakon Ukrainy “Pro mistsevi derzhavni administratsii” : vid 09.04.1999, № 586-XIV [Law of Ukraine “On Local State Administrations” from April 9 1999, № 586-XIV]. (n.d.). *zakon.rada.gov.ua*. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/586-14> [in Ukrainian].
 - Zakon Ukrainy “Pro Konstytutsiinyi Sud Ukrainy” : vid 13.07.2017, № 2136-VIII [Law of Ukraine “On the Constitutional Court of Ukraine” from 13.07.2017, № 2136-VIII]. (n.d.). *zakon.rada.gov.ua*. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2136-19> [in Ukrainian].
 - Zakon Ukrainy vid “Pro sudoustrii i status suddiv” : 02.06.2016, № 1402-VIII [Law of Ukraine “On the Judiciary and Status of Judges” from 02.06.2016, № 1402-VIII]. (n.d.). *zakon.rada.gov.ua*. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1402-19> [in Ukrainian].
 - Zakon Ukrainy “Pro mistseve samovriaduvannia v Ukraini” : vid 21.05.1997, № 280/97-VR [Law of Ukraine “On Local Self-Government in Ukraine” from 21.05.1997, № 280/97-VR]. (n.d.). *zakon.rada.gov.ua*. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-vr> [in Ukrainian].
 - Ofitsiinyi veb-sait Kabinetu Ministriv Ukrainy [Official Website of the Cabinet of Ministers of Ukraine]. *www.kmu.gov.ua*. Retrieved from <https://www.kmu.gov.ua/catalog> [in Ukrainian].

12. Zakon Ukrainy "Pro orhany samoorh-anizatsii naselennia" : vid 11.07.2001, № 2625-III [Law of Ukraine "On bod-ies of self-organization of the popula-tion" from 11.07.2001, № 2625-III]. (n.d.). *zakon.rada.gov.ua*. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2625-14> [in Ukrainian].
13. Zakon Ukrainy "Pro sluzhbu v orhanakh mistsevoho samovriadu-vannia" : vid 07.06.2001, № 2493-111 [Law of Ukraine "On service in bod-ies of local self-government" from 07.06.2001, № 2493-111]. (n.d.). *zakon.rada.gov.ua*. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2493-14> [in Ukrainian].
14. Postanova Velykoi Palaty Verkhovnoho Sudu vid 30 sichnia 2019 roku u spravi № 803/413/18 [Or-der of the Grand Chamber of the Su-preme Court of 30 January 2019 in Case № 803/413/18]. (n.d.). *www.reyestr.court.gov.ua*. Retrieved from [http://www.reyestr.court.gov.ua/Re-view/79958176](http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/79958176) [in Ukrainian].
15. Prokuror ne zavzhdy mozhe zvernu-tysia do sudu zamist subiekta vlad-nykh povnovazhen [A prosecutor may not always go to court instead of a subject of power]. (2018). *jurliga.ligazakon.net*. Retrieved from dostu-pu https://jurliga.ligazakon.net/ua/news/178650_prokuror-ne-zavzhdi-mozhe-zvernutisya-do-sudu-zamst-subkta-vladnykh-povnovazhen [in Ukrainian].
16. Zakon Ukrainy "Pro prokuraturu" : vid 14.10.2014, № 1697-VII [Law of Ukraine "On the Prosecutor's Of-fice" from 14.10.2014, № 1697-VII]. (n.d.). *zakon.rada.gov.ua*. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1697-18> [in Ukrainian].
17. Yakovenko Ye. O. (2010). Subiekty vladnykh povnovazhen ta yikh vydy [Authorities and their types]. *Visnyk Zaporizkoho natsionalnoho universy-tetu – Bulletin of Zaporizhzhya Nation-al University*, 4, 171–177. Retrieved from <http://web.znu.edu.ua/herald/issues/2010/jur-2010-4/171-177.pdf> [in Ukrainian].
18. Karpa M. I. (2017). Publichno-pravo-vyi spir yak sposib vstanovlennia ta rozmezhuvannia kompetentsii orhaniv publichnoi vlady [Public-Legal Dis-pute as a Method of Establishing and Differentiating the Competencies of Public Authorities]. *Derzhavne up-ravlinnia ta mistseve samovriaduvan-nia – Public Administration and Local Self-Government*, 3 (34), 26–34 [in Ukrainian].