



СУБ'ЄКТ ВЛАДНИХ ПОВНОВАЖЕНЬ: ТЕОРЕТИЧНІ ТА ПРИКЛАДНІ ПРОБЛЕМИ ВИЗНАЧЕННЯ

Джафарова М.В., к. ю. н.,
доцент, доцент кафедри адміністративного права і процесу,
Харківський національний університет внутрішніх справ

У статті автор досліджує теоретичні та прикладні аспекти визначення суб'єкта владних повноважень. Особливу увагу приділено правовій категорії «владні управлінські функції», яка розкриває особливості правового статусу суб'єкта владних повноважень у публічно-правових відносинах. Обґрунтовано висновок про необхідність удосконалення законодавчого визначення суб'єкта владних повноважень.

Ключові слова: суб'єкт владних повноважень, владні управлінські функції, державний службовець, службова особа, делеговані повноваження.

В статье автор исследует теоретические и прикладные аспекты определения субъекта властных полномочий. Особое внимание уделено правовой категории «властные управленческие функции», которая раскрывает особенности правового статуса субъекта властных полномочий в публично-правовых отношениях. Обоснован вывод о необходимости совершенствования законодательного определения субъекта властных полномочий.

Ключевые слова: субъект властных полномочий, властные управленческие функции, государственный служащий, служебное лицо, делегированные полномочия.

Dzhafarova M.V. SUBJECT OF AUTHORITATIVE POWERS: THEORETICAL AND PRACTICAL ISSUES

In the article theoretical and practical aspects of authoritative powers subject definition are elucidated. Specific attention is paid to the legal category «authoritative governing functions» that reveals peculiarities of the legal status of authoritative powers subject in public legal relations. The necessity of legislative improvement of authoritative powers subject definition is substantiated.

Key words: subject of authoritative powers, authoritative governing functions, state employee, service person, delegated authority.

Постановка проблеми. В умовах проведення комплексних політичних, соціально-економічних, законодавчих та інституційних реформ в Україні робота щодо вдосконалення діючого законодавства не втрачає своєї актуальності і залишається пріоритетною. Це пояснюється тим, що перед всіма гілками влади ставляться зовсім нові завдання, викликані суттєвими змінами у різних сферах життєдіяльності суспільства.

На цей час доцільним вбачається перегляд фундаментальних засад побудови правових інститутів із урахуванням вимог сьогодення, приведення їх у відповідність із нагальними потребами розвитку держави та громадянського суспільства. Не є виключенням й адміністративно-процесуальне право як складовий елемент правової системи України. Кардинальні зміни, яких зазнають адміністративно-процесуальні норми та положення, безпосередньо торкаються і суб'єктів адміністративно-процесуальних правовідносин.

Серед таких проблемних питань, які вимагають вирішення, є однозначне визначення поняття «суб'єкт владних повноважень», яке,

на жаль, не отримало належного і вичерпного обґрунтування адміністративно-правовою наукою і національним законодавством.

Ступінь розробленості проблеми. Питання визначення терміну «суб'єкт владних повноважень», деякі аспекти участі суб'єктів владних повноважень, в тому числі і в адміністративному процесі, висвітлювали відомі представники сучасної вітчизняної та зарубіжної правничої науки: В.Б. Авер'янов, Н.В. Александрова, О.В. Анпілогов, О.А. Банчук, Ю.В. Георгієвський, Т.О. Коломоець, І.Б. Коліушко, А.Т. Комзюк, О.В. Кузьменко, Р.О. Куйбіда, Р.С. Мельник, О.М. Пасе́нюк, Ю.С. Педько, А.В. Руденко, В.С. Стефанюк, О.І. Шостенко, Є.В. Курінний, Д.М. Лук'янець, Д.Д. Луспеник, В.Ф. Погорілко, Д.В. Приймаченко, Б.В. Росінський, А.О. Селіванов, Ю.О. Тихомиров, М.М. Тищенко, О.І. Харитонova, Н.Ю. Хаманьова, В.В. Цетков та інші.

Метою цієї статті є оптимальне визначення терміну «суб'єкт владних повноважень» з урахуванням останніх змін, внесених до адміністративного законодавства.

Виклад основного матеріалу. Безпосередньо визначення терміну «суб'єкт владних повноважень» міститься в п. 7 ст. 3 Кодексу адміністративного судочинства України (надалі – КАСУ). Зокрема, до суб'єкта владних повноважень законодавець зараховує орган державної влади, орган місцевого самоврядування, їхню посадову чи службову особу, інший суб'єкт під час здійснення ним владних управлінських функцій на основі законодавства, в тому числі виконання делегованих повноважень.

Автори науково-практичного коментаря до КАСУ В.К. Матвійчук та І.О. Хар під суб'єктом владних повноважень розуміють таку особу, що здатна нав'язувати волю, підкоряти собі, яка виражає владу що-небудь робити та наділена сукупністю прав і обов'язків державних органів і громадських організацій, а також посадових та інших осіб, закріплених за ними у встановленому законодавством порядку для здійснення покладених на них функцій [1, с. 64]. Ці суб'єкти є виразниками державних і суспільних інтересів, носіями публічної влади, має особливий правовий статус та наділений владними повноваженнями щодо об'єкта управління.

В основу визначення категорії «суб'єкт владних повноважень» В.М. Бевзенко покладає факт вчинення органом державної влади, органом місцевого самоврядування, їх посадовою чи службовою особою, іншим суб'єктом однієї з функцій (дій) такого змісту: 1) управлінського; 2) регуляторного; 3) сервісно-обслуговуючого; 4) загальноорганізаційного; 5) примусового. При цьому під суб'єктом владних повноважень вчений розуміє уповноваженого державою суб'єкта (політичного діяча, орган, посадову чи службову особу, підприємство, установу, організацію тощо), який на основі та у відповідності із чинним законодавством здійснює управлінський чи регулятивний вплив як на суспільство у цілому, так і на його окремі елементи (групи, інститути тощо) [2, с. 16–23].

У науково-практичному коментарі до КАСУ за загальною редакцією А.Т. Комзюка, спираючись на існуючі наукові напрацювання Ю.П. Битяка, О.Ф. Скакун, О.М. Соловйової, наведено такі ознаки суб'єктів владних повноважень: 1) формуються державою або безпосередньо народом відповідно до закону та функціонують на його основі; 2) передбачені Конституцією України або законами України завдання та функції цих суб'єктів здійснюються від імені держави або певної верстви населення; 3) державно-владні повноваження здійснюються через: а) видання нормативних та індивідуальних актів; б) здійснення контроль за точним та неухильним виконанням вимог, передбачених цими актами; в) забезпечення та захист цих вимог від порушень шляхом застосування заходів виконання, переконання, стимулювання, державного примусу – в разі необхідності; 4) утворені зі службовців, які обіймають посади. За основу побудови апарату органів виконавчої влади та місцевого самоврядування береться система утворюючих їх посад, співвідношення яких може змінюватися залежно від соці-

альної ролі суб'єкта владних повноважень; 5) суб'єкт владних повноважень має відповідну матеріальну базу – майно, що знаходиться в оперативному управлінні, власний рахунок у банку, відповідне джерело фінансування; 6) суб'єкт владних повноважень має чітко визначений територіальний масштаб діяльності, систему службової підпорядкованості, в його межах запроваджено сувору службову дисципліну [3, с. 57].

Характерною особливістю суб'єкта владних повноважень є здійснення ним владних управлінських функцій. Більшість науковців під час з'ясування сутності таких функцій виходять із правової категорії публічного управління. Зокрема, проблема сутності владних управлінських функцій пов'язана із з'ясуванням ролі та місця управління в діяльності органів публічної адміністрації, переглядом сутності державного управління, перезавантаженням змісту відносин на рівні «держави – громадян». Усе це безпосередньо впливає на визначення теоретико-правових основ суб'єкта владних повноважень та пов'язаної з ним юридичної конструкції «владні управлінські функції».

На сторінках юридичної літератури під владними управлінськими функціями, що здійснюються на основі законодавства, зокрема на виконання делегованих повноважень, розуміють будь-які владні повноваження в рамках діяльності держави чи місцевого самоврядування, що не належать до законодавчих повноважень чи повноважень здійснювати правосуддя. У КАСУ термін «суб'єкт владних повноважень» вжито у вузькому значенні, ніж його можна розуміти, адже владними є й повноваження парламенту ухвалювати закони та повноваження суду здійснювати правосуддя. При цьому вчені виділяють такі групи владних управлінських функцій: 1) вироблення (формулювання) політики; 2) правове регулювання; 3) надання адміністративних послуг; 4) нагляд і контроль [4, с. 52].

В.Б. Авер'янов наполягає на уникненні у використанні терміну «владні управлінські функції» саме категорії «управлінські». Для цього доцільно скористатися, на думку вченого, визначенням «владно-розпорядчі» функції. Таке використання має на меті, по-перше, охопити у вказаній формулі управлінську і не управлінську діяльність суб'єкта владних повноважень, і по-друге, виключити із кола державно-управлінських функцій функції внутрішньо апаратного управління, які не мають ніякого відношення до реалізації виконавчої влади. Далі В.Б. Авер'янов додає, що характеристика владно-розпорядчих функцій цілком екстраполюється на діяльність органів місцевого самоврядування (головним чином виконавчих органів місцевих рад), а також на діяльність інших державних недержавних суб'єктів, на які виконання подібних функцій покладено законодавством.

По-друге, В.Б. Авер'янов переконливо доводить використання терміну «повноваження» замість категорії «функції», яка відбиває тільки певні напрямки діяльності органів, вказуючи, що категорія «повноваження» характеризує міру можливої (дозволеної) і зобов'я-



зуючої поведінки органу [5, с. 8–9]. У цілому погоджуючись із достатньо обґрунтованими висновками В.Б. Авер'янова, приходимо до висновку, що застосоване законодавцем словосполучення у ст. 3 КАСУ «владні управлінські функції» відбиває «владно-розпорядчі повноваження», оскільки охоплює як управлінські, так і не управлінські дії суб'єкта владних повноважень.

Повертаючись до визначення, яке міститься в п. 7 ч. 1 ст. 3 КАСУ, зазначимо, що до суб'єктів владних повноважень законодавець зараховує: 1) орган законодавчої влади; 2) органи виконавчої влади (центральні та місцеві органи виконавчої влади); 3) органи судової влади; 4) прокуратуру України; 5) органи місцевого самоврядування – сільські, селищні, міські, районні, обласні ради; 6) посадову чи службову особу зазначених вище органів; 7) інших суб'єктів під час здійснення ними владних управлінських функцій, наприклад, будинкові, вуличні, квартальні та інші органи самоорганізації населення, громадські формування з охорони громадського порядку і державного кордону.

О.Є. Міщенко, враховуючи визначення суб'єкта владних повноважень, надане у КАСУ, до таких суб'єктів відносить: Президента України, Верховну Раду України (в рамках її постанов), органи виконавчої влади (Кабінет Міністрів України, центральні й місцеві органи виконавчої влади), органи судової влади, прокуратуру України, Національний банк України, органи влади Автономної Республіки Крим, органи місцевого самоврядування (сільські, селищні, міські, районні в містах, районні, обласні ради), державних службовців вищенаведених органів при здійсненні ними владних управлінських функцій [6, с. 10].

Окремо слід звернути увагу на такі категорії, як «посадова особа» і «службова особа». З'ясовуючи підстави для віднесення осіб до названих категорій, слід керуватися відповідним законодавством, що регулює певні відносини.

У роз'ясненні Державної інспекції України з питань праці від 24.07.2014 року [7] доведено, що поняття «посадова особа» і «службова особа» є синонімічними. Такий висновок було зроблено на підставі відповідних положень постанови Пленуму Верховного суду України від 26 квітня 2002 року №5 «Про судову практику у справах про хабарництво» [8], норм Кримінального Кодексу України [9] і Кодексу України про адміністративні правопорушення» [10], а також Законів України «Про державну службу» [11] і «Про службу в органах місцевого самоврядування» [12].

Не вдаючись до детального огляду змісту понять «посадова особа» та «службова особа», які містяться у вищенаведених нормативно-правових актах, перелічимо лише характерні особливості, притаманні цим двом категоріям: 1) наявність посади; 2) наявність повноважень; 3) наявність організаційно-розпорядчих чи адміністративно-господарських обов'язків; 4) виконання повноважень постійно чи тимчасово; 5) виконання організаційних, виконавчо-розпорядчих, представниць-

ких функцій, які характерні для всіх посадових осіб незалежно від виду служби.

Слід зазначити, що у контексті оновленого Закону України «Про державну службу» застосовується термін «державний службовець», під яким розуміється громадянин України, який займає посаду державної служби в органі державної влади, іншому державному органі, його апараті (секретаріаті), одержує заробітну плату за рахунок коштів державного бюджету та здійснює встановлені для цієї посади повноваження, безпосередньо пов'язані з виконанням завдань і функцій такого державного органу, а також дотримується принципів державної служби.

При цьому державну службу законодавець трактує як публічну, професійну, політично неупереджену діяльність із практичного виконання завдань і функцій держави, зокрема щодо: 1) аналізу державної політики на загальнодержавному, галузевому і регіональному рівнях та підготовки пропозицій стосовно її формування, в тому числі розроблення та проведення експертизи проектів програм, концепцій, стратегій, проектів законів та інших нормативно-правових актів, проектів міжнародних договорів; 2) забезпечення реалізації державної політики, виконання загальнодержавних, галузевих і регіональних програм, виконання законів та інших нормативно-правових актів; 3) забезпечення надання доступних і якісних адміністративних послуг; 4) здійснення державного нагляду та контролю за дотриманням законодавства; 5) управління державними фінансовими ресурсами, майном та контролю за їх використанням; 6) управління персоналом державних органів; 7) реалізації інших повноважень державного органу, визначених законодавством [11].

Законодавець у КАСУ під час тлумачення терміну «суб'єкт владних повноважень» також зараховує осіб, які здійснюють владні управлінські функції в тому числі і на виконання делегованих повноважень. Делегування повноважень може бути визначено як надання своїм повноваженням (уповноваженням) одним суб'єктом владних повноважень іншого суб'єкта.

Найбільш детально досліджено правову природу делегування повноважень О.Є. Міщенко, яка вважає, що названа категорія характеризується наступними рисами: 1) делегуватися можуть тільки окремі повноваження, що складають частину компетенції відповідного органу публічної влади; 2) після делегування повноважень компетенція органу, що їх делегує, не змінюється; 3) компетенція органу, якому делегуються ці повноваження, тимчасово розширюється; 4) акт делегування повинен обов'язково виходити від органу, що делегує повноваження; 5) у випадку делегування здійснюється поширення компетенції делегуючого органу за рахунок наділення новими повноваженнями об'єкта делегування повноважень; 6) повноваження, що делегуються, можуть бути в будь-який час відізовані делегуючим органом; 7) якщо повноваження делегуються на певний час, то припинення делегування не передбачає видання юридичного акту, в якому ці повноваження відзива-

ються (компетенція органу, якому делегуються повноваження, звужується автоматично). Якщо повноваження делегуються на невизначений час, вони можуть бути відізовані в будь-який час за рішенням органу, що здійснював делегування повноважень; 8) перед делегування (субделегування) повноважень не допускається, бо це суперечить цілям і намірам органу, який делегує повноваження; 9) делегування повноважень має базуватися на вільному волевиявленні обох суб'єктів делегування; 10) делегування повноважень повинно супроводжуватися укладенням акту делегування повноважень; 11) делегування повноважень має обов'язково супроводжуватися передачею фінансових та/або матеріальних ресурсів для забезпечення належної реалізації делегованим суб'єктом делегованих повноважень; 12) делегований суб'єкт несе юридичну відповідальність за належне виконання делегованих повноважень [6, с. 15].

Конституція України передбачає делегування законами України повноважень Автономній Республіці Крим (ч. 2 ст. 138), а також делегування повноважень районними чи обласними радами відповідним місцевим державним адміністраціям (ч. 6 ст. 118, п. 7 ст. 119).

Положення про делеговані повноваження містяться і в законах України. Так, з абз. 14 ст. 1 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» впливає, що окремі повноваження органів виконавчої влади закон делегує органам місцевого самоврядування, а окремі свої повноваження органи місцевого самоврядування можуть делегувати відповідним місцевим державним адміністраціям за рішенням районних, обласних рад.

Частиною 2 ст. 14 Закону України «Про місцеві державні адміністрації» передбачено, що Кабінет Міністрів України в межах, визначених законами України, може передавати місцевим державним адміністраціям окремі повноваження органів виконавчої влади вищого рівня. У контексті КАСУ термін «делеговані повноваження» охоплює як делеговані, так і передані повноваження.

Висновки. Підводячи підсумок даному аналізу, можна надати сучасне визначення категорії «суб'єкт владних повноважень»: ним є орган державної влади, орган місце-

вого самоврядування, їхні посадова чи службова особа (державний службовець), інший суб'єкт під час здійснення ним владно-розпорядчих повноважень на основі законодавства, в тому числі на виконання делегованих повноважень, із метою практичного виконання завдань і функцій держави.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Науково-практичний коментар до Кодексу адміністративного судочинства України : в 2-х тт. / В.К. Матвійчук, І.О. Хар / [вид. 2-е, змін. та доп.] / [за заг. ред. В.К. Матвійчука]. – Том 1. – К. : Алерта, КНТ, 2008. – 787 с.
2. Бевзенко В.М. Суб'єкти владних повноважень в адміністративному судочинстві України : автореф. дис. ...доктора юрид. наук : спец. 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право / В.М. Бевзенко. – Харків : ХНУВС, 2010. – 35 с.
3. Кодекс адміністративного судочинства України: наук.-практ. Коментар. / Н.О. Армаш, О.М. Бандурка, А.В. Басов та ін. ; за заг.ред. докт. юр. наук, проф. А.Т. Комзюка. – К. : Прецедент; Істина, 2009. – 823 с.
4. Кодекс адміністративного судочинства України: наук.-практ. комент. / Центр політико-правових реформ ; за заг. ред. Р.О. Куйбіди. – 3-тє вид. допов. – К. : Юстініан, 2009. – 976 с.
5. Авер'янов В.Б. Нові категорії Кодексу адміністративного судочинства України: питання наукового тлумачення / В.Б. Авер'янов // Часопис Київського університету права. – 2010. – № 2. – С. 5–10.
6. Міщенко О.Є. Правове регулювання здійснення адміністративного судочинства в умовах реформ та економічних перетворень : автореф. дис. ...канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право / О.Є. Міщенко. – Київ : Відкритий міжнародний університет розвитку людини «Україна», 2011. – 21 с.
7. Роз'яснення Державної інспекції України з питань праці від 24.07.2014 року Категорія «посадові особи у трудовому законодавстві [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.kadrovik01.com.ua/regulations/2341/8701/8703/464897/>.
8. Про судову практику у справах про хабарництво : Пленум Верховного суду України від 26 квітня 2002 року № 5 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/v0005700-02>.
9. Кримінальний Кодекс України : Закон України від 05.04.2001 р. № 2341-III // Офіційний вісник України. – 2001. – № 21. – Ст. 920.
10. Кодекс України про адміністративні правопорушення : Закон України від 07.12.1984 р. – № 8073-X // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1984. – № 51. – Ст. 1122.
11. Про державну службу : Закон України від 10.12.2015 р. – № 8898-VIII // Відомості Верховної Ради ВВР. – 2016. – № 4. – Ст. 43.
12. Про службу в органах місцевого самоврядування : Закон України від 07.06.2001 р. – № 2493-III // Відомості Верховної Ради ВВР. – 2001. – № 33. – Ст. 175.