

КУЗНЄЦОВА А. С.

здобувач

(Науково-дослідний інститут
публічного права)

УДК 342.9

DOI <https://doi.org/10.32842/2078-3736/2024.4.82>

КЛАСИФІКАЦІЯ СУБ'ЄКТІВ ВЛАДНИХ ПОВНОВАЖЕНЬ ЯК УЧАСНИКА ПРОЦЕСУ ЗДІЙСНЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНОГО СУДОЧИНСТВА

Стаття присвячена визначенню сутності категорії «суб'єкт владних повноважень», зокрема через призму учасника судового процесу, а також формулюванню спроби представити їх класифікаційний поділ. Констатується, що вітчизняне законодавство знаходиться на етапі кардинальних змін, що передбачають перебудову усталених укладів на новий загально цивілізаційний лад, зумовлений прагненням України стати частиною європейського правового простору. Тому теоретична цінність наявності повного переліку суб'єктів владних повноважень як учасника процесу здійснення адміністративного судочинства є доволі сумнівною. Запропоновано узагальнювати їх загальнозрозумілими категоріями (групами), які відобразатимуть сферу реалізації їхніх публічно-владних управлінських функцій чи наслідки від прийняття ними відповідних рішень. За цим контекстом виділено: 1) представників забезпечення реалізації громадянами права голосу на виборах і референдумах; 2) представників забезпечення реалізації конституційних прав особи, а також реалізації статусу депутата представницького органу влади, організації діяльності цих органів; 3) представників забезпечення громадського порядку та безпеки, національної безпеки та оборони України; 4) представників реалізації державної політики у сфері освіти, науки, культури та спорту; 5) представників реалізації державної політики у сфері економіки; 6) представників забезпечення сталого розвитку населених пунктів та землекористування; 7) представників охорони навколишнього природного середовища; 8) представників адміністрування податків, зборів, платежів, а також контролю за дотриманням вимог податкового законодавства; 9) представників реалізації публічної фінансової політики; 10) представників реалізації публічної політики у сферах праці, зайнятості населення та соціального захисту громадян, а також публічної житлової політики; 11) представників забезпечення юстиції; 12) представників публічної служби; 13) представників прийняття особливо важливих рішень, які можуть впливати на державну владу та її функціонування; 14) інших представників виконання публічно-управлінських функцій.

Ключові слова: адміністративне судочинство, публічна адміністрація, публічно-правовий спір, суб'єкт владних повноважень, учасники судового процесу.

Kuznietsova A. S. Classification of Subjects of Public Authority Powers as Participants in the Process of Administrative Justice

This article is dedicated to defining the essence of the category “subject of public authority powers,” particularly through the lens of a participant in the judicial process, as well as formulating an attempt to present their classification. It is stated that domestic legislation is undergoing significant changes that foresee the restructuring of established norms to a new, generally civilized order, driven by Ukraine’s



desire to become part of the European legal space. Therefore, the theoretical value of having a comprehensive list of subjects of public authority powers as participants in the process of administrative justice is rather questionable. It is suggested to generalize them into universally understandable categories (groups), which would reflect the sphere of their public authority management functions or the consequences of the decisions they make. In this context, the following groups are highlighted: 1) representatives ensuring the realization of citizens' right to vote in elections and referenda; 2) representatives ensuring the realization of constitutional rights of individuals, as well as the status of representatives in legislative bodies and the organization of the activities of these bodies; 3) representatives ensuring public order and safety, national security, and defense of Ukraine; 4) representatives implementing state policy in the fields of education, science, culture, and sports; 5) representatives implementing state policy in the economic sector; 6) representatives ensuring the sustainable development of settlements and land use; 7) representatives protecting the environment; 8) representatives administering taxes, duties, payments, and monitoring compliance with tax legislation; 9) representatives implementing public financial policy; 10) representatives implementing public policy in the fields of labor, employment, social protection, and public housing policy; 11) representatives ensuring justice; 12) representatives of the civil service; 13) representatives making particularly important decisions that may affect state power and its functioning; 14) other representatives performing public management functions.

Key words: *administrative justice, participants in the judicial process, public administration, public law dispute, subject of public authority powers.*

Актуальність теми. Невід'ємною ознакою держави є суб'єкти владних повноважень, які відділені від народу і виконують свої функції на професійній основі. З погляду теорії суспільного договору громадяни обирають собі суб'єктів владних повноважень, які мають їм служити [1, с. 6]. Позитивним моментом розвитку адміністративного законодавства є визначення поняття «суб'єкта владних повноважень» у межах саме КАС України, оскільки при розгляді адміністративних справ суд повинен встановити, чи підпадає спір під юрисдикцію адміністративного суду та чи підсудний спір адміністративному суду. Відповідно до положень чинної редакції КАС України, суб'єктом владних повноважень визначається орган державної влади (у тому числі без статусу юридичної особи), орган місцевого самоврядування, орган військового управління, 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 наданні адміністративних послуг [2]. Аналіз даної статті дає підстави для висновку про те, що законодавець визначає види суб'єктів владних повноважень, не даючи чіткого визначення вказаної дефініції, що дало б можливість пояснити поняття [3, с. 54-55]. Тому цілком закономірним є факт того, що поняття «суб'єкт владних повноважень», яке вперше закріплене КАС України [4, с. 12] досі не отримало належного і вичерпного обґрунтування адміністративно-правовою наукою чи національним законодавством [4, с. 12; 5, с. 116].

Відповідно, актуальним вбачається здійснення розгляду проблематики щодо визначення сутності категорії «суб'єкт владних повноважень», зокрема через призму учасника судового процесу, а також формулювання спроби представити їх класифікаційний поділ.

Виклад основного матеріалу. За усталеним правилом, до справ адміністративної юрисдикції віднесені публічно-правові спори, ознакою яких є не лише спеціальний суб'єктний склад, але і їх виникнення з приводу виконання чи невиконання суб'єктом владних повноважень публічно-владних управлінських функцій. Ці функції суб'єкт повинен виконувати саме у тих правовідносинах, в яких виник спір. Стосовно терміну публічно-владні управлінські функції, то у розумінні пункту 2 частини першої статті 4 КАС України термін



публічно означає, що такі функції суб'єкта спрямовані на задоволення публічного інтересу; зміст поняття владні полягає в наявності у суб'єкта повноважень застосовувати надану йому владу, за допомогою якої впливати на розвиток правовідносин. Управлінські функції – це основні напрямки діяльності органу влади, його посадової чи службової особи або іншого уповноваженого суб'єкта, спрямовані на управління діяльністю підлеглого суб'єкта (постанова Великої Палати Верховного Суду від 26.06.2019 у справі № 757/15346/18-ц) [6].

Між тим, як зауважує М. Вільгушинський, аналіз наукової літератури показує, що українські автори намагаються з'ясувати суть поняття «суб'єкт владних повноважень», роблять це через термін владні управлінські функції. Інакше кажучи, йдеться про те, що суб'єктом владних повноважень буде(є) такий, котрий реалізує у відповідних правовідносинах владні управлінські функції [7, с. 11]. Причому термін публічно був поза увагою науковців в силу відсутності його використання у нормах попередніх редакцій КАС України.

З огляду на це в межах адміністративно-процесуальної галузі наукових знань існує щонайменше два концептуальні підходи до розкриття сутності заявленої категорії:

1) через обмеження кола суб'єктів владних повноважень їхньою приналежністю до поділу гілок влади, де владні функції безпосередньо не належать до законодавчих повноважень чи повноважень здійснювати правосуддя [8]. За цим контекстом виокремлюються такі групи владних управлінських функцій: 1) вироблення (формулювання) політики; 2) правове регулювання; 3) надання адміністративних послуг; 4) нагляд і контроль [9, с. 52, 53]. За логікою цього підходу Верховна Рада України та суди не можуть бути визнані суб'єктами владних повноважень [7, с. 11];

2) через логіко-лінгвістичний аналіз поняття «суб'єкт владних повноважень», до основних концептуальних частин якого відносяться суб'єкт, влада, повноваження [10, с. 327]. У цьому контексті суб'єкт владних повноважень визначається як орган державної влади, орган місцевого самоврядування, що здійснюють владні, управлінські функції на основі чинного законодавства, в рамках їх повноважень для забезпечення реалізації політики держави та захисту прав і інтересів людини і громадянина [10, с. 329].

Примітно, що більшість авторів оптимальним вважають визначення, сформульоване В. Бевзенком, який пропонує під суб'єктом владних повноважень розуміти уповноважений державою суб'єкт (орган, підприємство, установа, організація, посадова чи службова особа), 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) [4, с. 14]. Однак також цікавою є думка В. Шевченко, яка досліджує аналізоване поняття через визначення характерних ознак цих суб'єктів та закономірностей їх функціонування. Власне, суб'єкт обов'язково має бути наділений певним обсягом управлінських повноважень. Ці повноваження реалізуються у зв'язку із: необхідністю сприяння здійсненню та захисту законних прав, свобод та інтересів фізичних і юридичних осіб; практичним виконанням завдань та функцій держави, положень Конституції, законів та підзаконних нормативно-правових актів України. Така реалізація відбувається у суспільних відносинах, участь у яких бере значне коло суб'єктів права, відмінних за своїм статусом, організаційною структурою та метою діяльності. Суб'єкт владних повноважень характеризується належністю до конкретного державного або громадського інституту та певною внутрішньою організацією, тобто перебувають у внутрішніх та зовнішніх правовідносинах, здійснюючи відповідні повноваження [11].

Насправді видається надзвичайно складним завдання навести повний перелік суб'єктів владних повноважень та їх публічно-владних управлінських функцій, а з огляду на інститут делегованих повноважень це тим більше вбачається неможливим. Поряд з тим справедливо зазначити, що деякими вченими все ж було здійснено спробу упорядкувати сукупність існуючих суб'єктів владних повноважень [12, с. 25]. Зокрема, як зазначає В. Бевзенко, узагальнення поняття «суб'єкт владних повноважень» та аналіз функціонуєчої нині в Україні системи органів державної влади, місцевого самоврядування, інших суб'єктів владно-публічних повноважень, дають змогу вважати такими суб'єктами: 1) Президента України, Адміністрацію (Секретаріат)



Президента України; 2) єдиний орган законодавчої влади – Верховну Раду України; 3) органи виконавчої влади – Кабінет Міністрів України, центральні та місцеві органи виконавчої влади; 4) органи судової влади – Конституційний Суд України та суди загальної юрисдикції; 5) Представництво Президента України в Автономній Республіці Крим; 6) прокуратуру України; 7) інші державні органи – Рахункову палату, Національний банк України, Раду національної безпеки і оборони України, Вищу раду юстиції; 8) органи влади Автономної Республіки Крим – Верховну Раду Автономної Республіки Крим, Раду Міністрів Автономної Республіки Крим; 9) органи місцевого самоврядування – сільські, селищні, міські, районні, обласні ради; 10) посадову, службову особу зазначених вище органів; 11) інших суб'єктів при здійсненні ними владних або владних управлінських функцій – постійно діючу міжвідомчу комісію, будинкові, вуличні, квартальні та інші органи самоорганізації населення, громадські формування з охорони громадського порядку і державного кордону [13, с. 111–112].

Зрозуміло, що за сучасних умов зазначена система деякою мірою може бути не актуальною з огляду на ліквідацію чи реорганізацію окремих з її представників. Проте загальна думка вченого є чіткою та зрозумілою, – суб'єкт владних повноважень наділений правом приймати обов'язкові для виконання рішення у межах визначених законом повноважень, які він здійснює у сфері публічно-правових відносин.

Тому доречною вбачається думка О. Курко, що означеними суб'єктами є Парламент, Президент України, органи виконавчої влади та місцевого самоврядування, органи судової влади, їх посадові, службові особи, інші суб'єкти здійснення публічно-владних управлінських функцій, в тому числі делегованих повноважень. Зокрема до категорії «інші суб'єкти здійснення публічно-владних управлінських функцій» слід відносити органи, які не репрезентують будь-яку з гілок влади, але за спрямованістю своїх функцій, як правило, тяжіють до сфери публічного адміністрування. Такими органами, наприклад, є Рахункова палата, Національна рада України з питань телебачення і радіомовлення, Центральна виборча комісія, Національний банк України та ін. [5, с. 116; 14, с. 7].

Причому варто погодитись із твердженнями К. Пуданс-Шушлебінною, що їхня система є доволі неоднорідною, що ускладнює визначення конкретного суб'єкта учасником у справі адміністративної юрисдикції, а це, у свою чергу, ускладнює реалізацію громадянами захисту власних законних прав, свобод та інтересів у порядку адміністративного судочинства. Крім того, вчена зауважує, що навести повний перелік суб'єктів владних повноважень та їхніх владних управлінських функцій не вбачається за можливе ще й тому, що сфера публічно-правового регулювання є надто широкою [12, с. 26].

Висловлюючи власну думку щодо зазначеного, наголосимо, що для адміністративного судочинства визначальне значення має характер правовідносин, з яких виник спір, а отже – припускаємо, що саме цей чинник є домінантним при класифікації суб'єктів владних повноважень як учасника процесу здійснення адміністративного судочинства.

Так, Рішенням Ради суддів адміністративних судів України від 31 жовтня 2013 року № 114 затверджено Класифікатор адміністративних справ [15]. Орієнтуючись на його положення, класифікувати суб'єктів владних повноважень як учасника процесу здійснення адміністративного судочинства можна таким чином:

- 1) представники забезпечення реалізації громадянами права голосу на виборах і референдумах (наприклад, Берегометська селищна територіальна виборча комісія Вижицького району Чернівецької області [16]);
- 2) представники забезпечення реалізації конституційних прав особи, а також реалізації статусу депутата представницького органу влади, організації діяльності цих органів (наприклад, Львівська міська рада [17]);
- 3) представники забезпечення громадського порядку та безпеки, національної безпеки та оборони України (наприклад, Центральне міжрегіональне управління Державної міграційної служби у м. Києві та Київській області [18]);
- 4) представники реалізації державної політики у сфері освіти, науки, культури та спорту (наприклад, Міністерство освіти і науки України [19]);



5) представники реалізації державної політики у сфері економіки (наприклад, Національна комісія, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг [20]);

6) представники забезпечення сталого розвитку населених пунктів та землекористування (наприклад, Тур'я-Реметівська сільська рада Ужгородського району Закарпатської області [21]);

7) представники охорони навколишнього природного середовища (наприклад, Міністерство захисту довкілля та природних ресурсів України [22]);

8) представники адміністрування податків, зборів, платежів, а також контролю за дотриманням вимог податкового законодавства (наприклад, Головне управління Пенсійного фонду України в Запорізькій області [23]);

9) представники реалізації публічної фінансової політики (наприклад, Національна комісія з цінних паперів та фондових ринків [24]);

10) представники реалізації публічної політики у сферах праці, зайнятості населення та соціального захисту громадян, а також публічної житлової політики (наприклад, Квартирно-експлуатаційний відділ м. Полтава [25]);

11) представники забезпечення юстиції (наприклад, Вища кваліфікаційна комісія нотаріату при Міністерстві юстиції України [26]);

12) представники публічної служби (наприклад, Ржищівська міська рада Київської області [27]);

13) представники прийняття особливо важливих рішень, які можуть впливати на державну владу та її функціонування (Верховна Рада України, Президент України, Рахункова палата, Вища рада правосуддя, Вища кваліфікаційна комісія суддів України, Центральна виборча комісія, органи які обирають (призначають), звільняють членів Вищої ради правосуддя, суб'єкти призначення суддів Конституційного Суду України у процесі конкурсного відбору кандидатів на посаду судді Конституційного Суду України, а також Дорадча група експертів щодо оцінювання таких кандидатів на посаду судді Конституційного Суду України, за окремих умов – Кабінет Міністрів України [2]).

14) інші представники виконання публічно-управлінських функцій.

Висновки. Проведене дослідження є чіткою репрезентацією з одного боку, складності порушених питань, а з іншого – наявності поверхневої відповіді на них. Адже варто констатувати, що визначення поняття «суб'єкт владних повноважень», що наведене положеннями КАС України, є достатньо інформативним та таким, що відображає його сутність.

Також необхідно враховувати, що вітчизняне законодавство знаходиться на етапі кардинальних змін, що передбачають перебудову усталених укладів на новий загально цивілізаційний лад, зумовлений прагненням України стати частиною європейського правового простору. Тому теоретична цінність наявності повного переліку суб'єктів владних повноважень як учасника процесу здійснення адміністративного судочинства є доволі сумнівною.

З-поміж варіантів їхнього класифікаційного поділу, на нашу думку, доречніше узагальнювати їх загальнозрозумілими категоріями (групами), які відобразатимуть сферу реалізації їхніх публічно-владних управлінських функцій чи наслідки від прийняття ними відповідних рішень.

Список використаних джерел:

1. Адміністративне право України: навч. посібник. В. В. Галунько, В. І. Курило, С. О. Короєд, О. Ю. Дрозд, І. В. Гиренко та ін.; за ред. В. В. Галунька. Херсон: Гринь Д. С., 2015. Т. 1: Загальне адміністративне право. 272 с.

2. Кодекс адміністративного судочинства України. *Відомості Верховної Ради України*. 2005: №№ 35–36. № 37. Ст. 446

3. Рой О. В. Правові акти суб'єктів владних повноважень як предмет публічно-правового спору: дис. канд. юрид. наук: 12.00.07. Науково-дослідний інститут інформатики і права Національної академії правових наук України, Київ, 2019. 269 с.



4. Бевзенко В. Суб'єкти владних повноважень у адміністративному процесі України. *Журнал східноєвропейського права*. 2013. № 1. С. 12–17.
5. Курко О. П. Суб'єкти владних повноважень в адміністративному процесі: термінологічна визначеність категорії. *Юридична наука*. 2020. № 11 (113). С. 116–122.
6. Ухвала Хмельницького окружного адміністративного суду від 11 січня 2022 року № 102486328. URL: <https://youcontrol.com.ua/catalog/court-document/102486328/>
7. Вільгушинський М. До питання про сутність та зміст категорії «суб'єкт владних повноважень». *Віче*. 2013. № 12. С. 10–14.
8. Коліушко І., Куйбіда Р. Адміністративні суди: для захисту прав людини чи інтересів держави?. *Право України*. 2007. № 3. С. 3–8.
9. Кодекс адміністративного судочинства України: Наук.-практич. коментар; Банчук О. А., Коліушко І. Б., Корнута Р. І.; За заг. ред. Р. О. Куйбіди. 2-е вид., доп. К.: Юсініан, 2009. 976 с.
10. Ільницька Ю. М. Щодо визначення сутнісних ознак суб'єкта владних повноважень. *Форум права*. 2011. № 2. С. 327–330.
11. Шевченко В. С. Поняття суб'єкта владних повноважень. *Часопис Академії адвокатури України*. 2011. № 13.
12. Пуданс-Шушлебін К. Ю. Суб'єкт владних повноважень як відповідач у справах адміністративної юрисдикції: дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Інститут законодавства Верховної ради України. Київ, 2013. 212 с.
13. Бевзенко В. М. Участь в адміністративному судочинстві України суб'єктів владних повноважень: правові засади, підстави та форми : монографія. К. : Прецедент, 2010. 475 с.
14. Писаренко Н., Сьоміна В. Адміністративно-правові спори (удосконалення порядку вирішення) : монографія. Х. : Право, 2011. 136 с.
15. Про Класифікатор категорій адміністративних справ та Методичні роз'яснення щодо його застосування: Рішення Ради суддів адмін.судів від 31.10.2013 № 114. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0114413-13#Text>
16. Ухвала Чернівецького окружного адміністративного суду від 30 травня 2023 року № 600/3487/23-а. URL: <https://opendatabot.ua/court/111200326-74c7493786374ca354af11269c19fdef>
17. Рішення Восьмого апеляційного адміністративного суду від 25 січня 2021 року № 813/1977/18. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/94387765>
18. Рішення Окружного адміністративного суду м. Києва від 23 листопада 2022 року № 640/16382/22. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/107488147>
19. Постанова Верховного Суду від 07 грудня 2022 року №400/1980/21. URL: <http://iplex.com.ua/doc.php?regnum=107731911&red=1000039b09891d75322d3695610cc3e41ef96f&d=5>
20. Ухвала Київського окружного адміністративного суду від 04 квітня 2024 року № 320/6154/24. URL: <https://opendatabot.ua/court/118228734-03e3b0f70b0187a0449015a16673f874>
21. Рішення Закарпатського окружного адміністративного суду від 11 лютого 2022 року № 260/1294/18. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/103896706>
22. Ухвала Дніпропетровського окружного адміністративного суду від 16 квітня 2024 року № 160/9394/24. URL: <https://youcontrol.com.ua/catalog/court-document/118394285/>
23. Ухвала Запорізького окружного адміністративного суду від 06 березня 2024 року № 280/10806/23. URL: <https://youcontrol.com.ua/catalog/court-document/117478066/>
24. Рішення Черкаського окружного адміністративного суду від 19 травня 2023 року № 580/498/22. URL: <https://youcontrol.com.ua/catalog/court-document/111011731/>
25. Ухвала Полтавського окружного адміністративного суду від 03 квітня 2024 року № 440/3768/24. URL: <https://opendatabot.ua/court/118142434-63e543dd73aab04e07e43dc7c2cd16a2>
26. Ухвала Київського окружного адміністративного суду від 01 квітня 2024 року № 320/13207/24. URL: <https://opendatabot.ua/court/118141167-b5d18a1cad825388314350c5d14731ab>
27. Рішення Ржищівського міського суду Київської області від 02 жовтня 2020 року № 374/136/16-а. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/92101730>

