

НОРМАТИВНЕ ВИЗНАЧЕННЯ СУБ'ЄКТІВ ВЛАДНИХ ПОВНОВАЖЕНЬ ТА ЇХ ФУНКЦІЙ В СИСТЕМІ АДМІНІСТРАТИВНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ

NORMATIVE DEFINITION OF SUBJECTS OF AUTHORITIES AND THEIR FUNCTIONS IN THE SYSTEM OF ADMINISTRATIVE RESPONSIBILITY

Федорчук М.В., здобувач

Науково-дослідний інститут публічного права

У запропонованій статті проведено нормативний аналіз значення та сутності категорії «суб'єкт владних повноважень» у межах чинного нормативно-правового регулювання. Досліджено основні підходи, які містяться в діючих нормативно-правових актах, здійснено їх критичний огляд.

З'ясовано та виокремлено недоліки регулювання адміністративно-деліктним законодавством визначення кола суб'єктів, яких слід відносити до суб'єктів владних повноважень. Встановлено, що наявність таких нормативних неузгодженостей не сприяє ефективному та результативному застосуванню адміністративно-деліктного законодавства. Наведено окремі наукові позиції вітчизняних дослідників у галузі адміністративного права стосовно визначення меж поняття «суб'єкт владних повноважень» через значення категорії «публічна влада».

Розкрито проблематику нормативної неузгодженості в частині адміністративно-деліктного законодавства, що слідує із єдиної згадки про владних суб'єктів через категорію «посадова особа» як спеціального суб'єкта адміністративної відповідальності із зазначенням нечітко визначених сфер потенційних правопорушень таких суб'єктів. Встановлено, що подібні неточності нормативного регулювання провокують неоднозначне подальше тлумачення суб'єктів владних повноважень, формування колізійних та дискусійних складів адміністративних правопорушень, які вони можуть вчиняти, а також регулювання їх адміністративної відповідальності підзаконними нормативно-правовими актами, що суперечить положенням Конституції України.

Зроблено висновки, що єдине визначення «суб'єкт владних повноважень» в нормативній площині українського законодавства на сьогодні відсутнє. Запропоновано найбільш повним вважати визначення, що міститься в Кодексі адміністративного судочинства України, оскільки таке тлумачення враховує всіх можливих суб'єктів досліджуваного виду.

Ключові слова: адміністративна відповідальність, службове право, адміністративно-деліктне законодавство, делікт, суб'єкт владних повноважень, публічна влада, адміністративно-деліктне право.

The proposed article conducts a normative analysis of the meaning and essence of the category of "authority subject" within the framework of current regulatory and legal regulation. The main approaches contained in current regulatory and legal acts are studied, and their critical review is carried out.

The shortcomings of the regulation of administrative tort law in determining the range of subjects that should be attributed to subjects of authority are identified and highlighted. It is established that the presence of such normative inconsistencies does not contribute to the effective and efficient application of administrative tort law. Separate scientific positions of ukrainian researchers in the field of administrative law are presented regarding the definition of the boundaries of the concept of "authority subject" through the meaning of the category of "public authority".

The problem of regulatory inconsistency in the part of administrative-tort legislation is revealed, which follows from the single mention of power subjects through the category of «official» as a special subject of administrative liability with an indication of unclearly defined areas of potential offenses of such subjects. It is established that such inaccuracies of regulatory regulation provoke ambiguous further interpretation of power subjects, the formation of conflicting and disputable structures of administrative offenses that they may commit, as well as the regulation of their administrative liability by subordinate regulatory legal acts, which contradicts the provisions of the Constitution of Ukraine.

The conclusions are drawn that a single definition of «power subject» in the regulatory plane of Ukrainian legislation is currently absent. It is proposed to consider the definition contained in the Code of Administrative Procedure of Ukraine as the most complete, since such an interpretation considers all possible subjects of the type under study.

Key words: administrative responsibility, official law, administrative tort law, tort, subject of authority, public authority, administrative tort law.

Вступ. Розвиток публічних правовідносин потребує проведення постійних наукових досліджень та пошуку нових оптимальних моделей правовідносин. Одним із перманентних питань, які потребують ґрунтовних пошуків, є визначення кола суб'єктів владних повноважень, як представників держави, які взаємодіють з приватними суб'єктами та часто впливають на їх правовий статус.

Питання дослідження суб'єктів владних повноважень є дискусійним та до кінця не вивченим, оскільки нормативно регулювання дефінітивного визначення замало, а наукові підходи не відзначаються єдністю.

Що стосується дуалізму питання адміністративної відповідальності та суб'єктів владних повноважень як спеціальних суб'єктів в межах реалізації адміністративної відповідальності, слід зазначити, що діюче нормативне регулювання не є достатньо ефективним для притягнення зазначених суб'єктів за вчинені ними адміністративні проступки, коло яких до того ж також не є остаточно та чітко визначеним. Саме тому дослідження визначення суб'єктів владних повноважень та їх функцій в системі адміністра-

тивної відповідальності є актуальним для науки адміністративного права.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Дослідженню питань адміністративної відповідальності суб'єктів владних повноважень присвячували наукові праці такі учені у галузі адміністративного права як В. Авер'янов, Л. Біла-Тіунова, В. Бевзенко, О. Банчук, Ю. Битяк, Є. Герасименко, І. Голосніченко, С. Гончарук, О. Губанов, П. Діхтієвський, Т. Коломоєць, В. Колпаков, С. Курінний, Д. Лук'янець, А. Селіванов, О. Ткаченко, В. Чернишова, Т. Чехович та інші.

Проте, питання адміністративної відповідальності суб'єктів владних повноважень не є достатньо вивченим в системі адміністративного права, тому проведення додаткових досліджень та формування наукових позицій є необхідним.

Метою статті є формування актуальних висновків стосовно доповнення та змін до чинного законодавства про адміністративну відповідальність у частині притягнення до останньої суб'єктів владних повноважень.

Наукова новизна публікації полягає у сформованих висновках стосовно сутності та змісту поняття суб'єктів владних повноважень, визначення їх як спеціальних суб'єктів адміністративної відповідальності та формування перспективних шляхів доповнення та вдосконалення діючого нормативного регулювання.

Методи дослідження. Складність запропонованого предмету дослідження потребує застосування комплексу методів та прийомів наукового пізнання, комплексне застосування яких дозволяє досягти поставленої мети у роботі. Так, для з'ясування змісту поняття суб'єктів владних повноважень було застосовано метод документального аналізу та метод аналогії, для визначення ролі суб'єктів владних повноважень як спеціальних суб'єктів адміністративної відповідальності було застосовано методи аналогії та системно-структурний метод, а під час формування пропозицій стосовно змін та доповнень було використано метод правової аналогії, метод порівняння, формально-юридичний метод.

Виклад основного матеріалу. Визначення суб'єктів владних повноважень передбачено положенням пункту 7 частини 1 статті 4 Кодексу адміністративного судочинства України. Відповідно до даного положення суб'єкт владних повноважень – 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 [1].

Дане положення є ключовим у межах нормативного регулювання адміністративного судочинства, основним завданням якого є справедливе, неупереджене та своєчасне вирішення судом спорів у сфері публічно-правових відносин з метою ефективного захисту прав, свобод та інтересів фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб від порушень з боку суб'єктів владних повноважень [1], що визначено положенням статті 2 Кодексу адміністративного судочинства України.

Положенням пункту 1 частини 1 статті 13 Закону України «Про доступ до публічної інформації» від 13.01.2011 року № 2939-VI передбачено, що суб'єкти владних повноважень – це органи державної влади, інші державні органи, органи місцевого самоврядування, органи влади Автономної Республіки Крим, інші суб'єкти, що здійснюють владні управлінські функції відповідно до законодавства та рішення яких є обов'язковими для виконання [2].

Порівнюючи два зазначені визначення суб'єктів владних повноважень слід зазначити, що визначення, наведене у Кодексі адміністративного судочинства є більш повним та змістовним, оскільки включає до складу суб'єктів владних повноважень органи військового управління, а також посадових чи службових осіб, чого немає у положенні Закону України «Про доступ до публічної інформації». Більше того, Кодексом адміністративного судочинства України передбачено, що суб'єкти владних повноважень здійснюють публічно-владні управлінські функції, в тому числі функції на виконання делегованих повноважень або надання адміністративних послуг, а Законом України «Про доступ до публічної інформації» передбачено виконання досліджуваними суб'єктами лише владних управлінських функцій, що викликає певні суперечності у розрізненні таких функцій серед дослідників галузі адміністративного права.

На наш погляд, необхідно врахувати ще одне визначення, яке міститься у положенні пункту 1 частини 1 статті 2 Закону України «Про адміністративну процедуру» від 17.02.2022 № 2073-IX: адміністративний орган – орган виконавчої влади, орган влади

Автономної Республіки Крим, орган місцевого самоврядування, їх посадова особа, інший суб'єкт, який відповідно до закону уповноважений здійснювати функції публічної адміністрації [3].

Тож, в нормативний простір українського законодавства було введено ще один термін – адміністративний орган – який також відрізняється від інших двох вищенаведених. При чому, слід зазначити, що законодавчий процес прийняття Закону України «Про адміністративну процедуру» був досить тривалим, а тому позиція законодавця стосовно формулювання саме у прийнятому форматі є вираженою та обґрунтованою.

Варто також звернути увагу на те, що, як передбачено пояснювальною запискою до проекту закону «Про адміністративну процедуру», закон було розроблено з метою в тому числі врегулювання процедурних елементів відносин органів виконавчої влади і органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб та інших суб'єктів, які законом уповноважені здійснювати владні управлінські функції, з громадянами, оскільки такі відносини або не регулюються законодавством взагалі або ж регулюються підзаконними нормативно-правовими актами. Тому було підкреслено необхідність законодавчого регулювання порядку діяльності органів виконавчої влади і органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб та інших суб'єктів, які законом уповноважені здійснювати владні управлінські функції, і особливо їх відносин із приватними особами [4].

Якщо звернутись до конституційних положень, то Основний Закон містить такі інтерпретації поняття «суб'єкт владних повноважень»: органи законодавчої, виконавчої та судової влади (стаття 6); органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи (стаття 19) [5]. При чому згадка про обов'язок органів державної влади та органів місцевого самоврядування діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України [5] є основоположною з точки зору правової оцінки діяльності даних суб'єктів.

Отже, ключовими критеріями виділення суб'єктів владних повноважень є:

- управлінські функції;
- публічні функції;
- владні функції;
- функції публічної адміністрації.

В межах Кодексу України про адміністративні правопорушення положенням статті 14 передбачено, що суб'єктами адміністративної відповідальності є посадові особи, які підлягають адміністративній відповідальності за адміністративні правопорушення, зв'язані з недотриманням установлених правил у сфері охорони порядку управління, державного і громадського порядку, природи, здоров'я населення та інших правил, забезпечення виконання яких входить до їх службових обов'язків [6].

Даним положенням адміністративно-деліктного законодавства визначено, що такі посадові особи несуть адміністративну відповідальність за неправомірні діяння у визначених сферах, перелік яких є відкритим: сфері охорони порядку управління, державного і громадського порядку, природи, здоров'я населення та інших правил. При чому, досить суперечливим є згадування про віднесення виконуваних обов'язків до службових обов'язків таких посадових осіб, що спричиняє формування колізійних норм у контексті юридичного значення «посадова особа» та «службова особа», «посадові обов'язки» та «службові обов'язки».

В даному випадку слід звернути увагу, що термін «посадова особа» опосередковано міститься у положенні Закону України «Про державну службу» від 10.12.2015 № 889-VIII, положенням пунктів 3 та 4 частини 1 статті 2 якого передбачено, що керівник державної служби в державному

органі – посадова особа, яка займає вищу посаду державної служби в державному органі, до посадових обов'язків якої належить здійснення повноважень з питань державної служби та організації роботи інших працівників у цьому органі, а посада державної служби – визначена структурою і штатним розписом первинна структурна одиниця державного органу з установленими відповідно до законодавства посадовими обов'язками у межах повноважень, визначених частиною першою статті 1 цього Закону [7].

Термін «службова особа» в свою чергу визначено в межах нормативного регулювання Кримінальним кодексом України, примітку до статті 364 якого передбачено, що «службовими особами у статтях 364, 368, 368-5, 369 цього Кодексу є особи, які постійно, тимчасово чи за спеціальним повноваженням здійснюють функції представників влади чи місцевого самоврядування, а також обіймають постійно чи тимчасово в органах державної влади, органах місцевого самоврядування, на державних чи комунальних підприємствах, в установах чи організаціях посади, пов'язані з виконанням організаційно-розпорядчих чи адміністративно-господарських функцій, або виконують такі функції за спеціальним повноваженням, яким особа наділяється повноважним органом державної влади, органом місцевого самоврядування, центральним органом державного управління із спеціальним статусом, повноважним органом чи повноважною особою підприємства, установи, організації, судом або законом» [8].

Варто також зазначити, що подібного тлумачення чи роз'яснення у межах адміністративно-деліктного законодавства немає, що також є суттєвим недоліком.

Вважаємо, що наявність таких нормативних неузгодженостей не сприяє ефективному та результативному застосуванню адміністративно-деліктного законодавства, а неоднозначне виокремлення сфер можливих адміністративних правопорушень лише сприяє подальшому їх визначенню у межах підзаконних нормативно-правових актів, що прямо суперечить положенню Конституції України, та хаотичному наповненню законодавства загалом.

Наукові позиції стосовно визначення суб'єкта владних повноважень також різняться. Наприклад, В. Бевзенко звертає увагу на те, що суб'єкт владних повноважень є повноваженням носієм публічної влади, тобто влади, яка наділена такими ознаками: можливість впливати на поведінку людей, ухвалюючи відповідне рішення, вчиняючи діяльність або досягати прогнозованого стану суспільних відносин; авторитетність, визнана суспільством, громадянами України, або значною частиною цього населення; монополізм на ухвалення рішень, вчинення дій, допущення бездіяльності у певних правовідносинах; забезпечення суб'єктів публічної влади відповідними ресурсами (фінансовими, кадровими тощо); офіційність; організа-

ційна та функціональна автономність; нормативне регулювання суспільних відносин, яке полягає у можливості публічної влади видавати загальнообов'язкові правила поведінки; примусовість характеру діяльності та обов'язковість рішень [9].

Тобто, викладені критерії є чіткими та вичерпними з точки зору диференціації суб'єктів. На наш погляд, зазначені критерії є більш вагомими та значущими для визначення суб'єкта як такого, кому належать владні повноваження, ніж застарілий підхід їх диференціації через значення та тлумачення конкретних виконуваних функцій.

Інший дослідник – Р. Мельник – публічну владу пропонує розуміти через функціональний підхід, а саме – як надана законом можливість невизначеної, на думку автора, сукупності державних і недержавних суб'єктів здійснювати вплив на рішення, дії або бездіяльність приватних учасників суспільних відносин (фізичних і юридичних осіб) або ж на юридичний статус об'єктів для досягнення в результаті певної суспільно значущої мети [10, с. 19-20]. Таке визначення на наш погляд є спірним з точки зору складності визначення суб'єкта через характер та спосіб його діяльності.

Висновки. Таким чином, проаналізувавши нормативні підходи до визначення змісту та об'єму поняття «суб'єкт владних повноважень» слід прийти до висновку, що єдине його значення в нормативній площині українського законодавства на сьогодні відсутнє.

Варто також зазначити, що найбільш повним, на нашу думку, є визначення, що міститься в Кодексі адміністративного судочинства України, оскільки найбільш загально враховує всіх можливих суб'єктів досліджуваного виду, хоча слід припустити, що у майбутньому при перегляді адміністративно-деліктного законодавства буде обрано підхід, викладений в межах Закону України «Про адміністративну процедуру».

Також вважаємо за необхідне вказати, що визначення суб'єктів владних повноважень через функції, які вони виконують, не є ефективним для їх ідентифікації та розрізнення.

Нормативна неузгодженість в частині адміністративної-деліктного законодавства також має місце, що слідує із єдиної згадки про владних суб'єктів через категорію «посадова особа» як спеціальний суб'єкт адміністративної відповідальності із зазначенням нечітко визначених сфер потенційних правопорушень таких суб'єктів. Такі неточності нормативного регулювання провокують неоднозначне подальше тлумачення суб'єктів владних повноважень, формування колізійних та дискусійних складів адміністративних правопорушень, які вони можуть вчиняти, а також регулювання їх адміністративної відповідальності підзаконними нормативно-правовими актами.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Кодекс адміністративного судочинства України : Закон України від 06.07.2005 № 2747-IV. *Відомості Верховної Ради України* (ВВР). 2005, № 35-36, № 37, ст. 446. *Законодавство України. Верховна Рада України* : вебсайт. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747-15#Text> (дата звернення: 15.07.2025).
2. Про доступ до публічної інформації : Закон України від 13.01.2011 № 2939-VI. *Відомості Верховної Ради України* (ВВР), 2011, № 32, ст. 314. *Законодавство України. Верховна Рада України* : вебсайт. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2939-17#Text> (дата звернення: 12.07.2025).
3. Про адміністративну процедуру : Закон України від 17.02.2022 № 2073-IX. *Відомості Верховної Ради України* (ВВР), 2023, № 15, ст. 50. *Законодавство України. Верховна Рада України* : вебсайт. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2073-20#Text> (дата звернення: 12.07.2025).
4. Пояснювальна записка до проекту Закону України до Закону «Про адміністративну процедуру» 3475 від 14.05.2020. *Верховна Рада України. Законопроекти* : вебсайт. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=68834 (дата звернення: 14.07.2025).
5. Конституція України зі змінами : Закон України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141. *Законодавство України. Верховна Рада України* : вебсайт. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254k/96-vr#Text> (дата звернення: 11.07.2025).
6. Кодекс України про адміністративні правопорушення : Закон України від 07.12.1984 № 8073-X. *Відомості Верховної Ради України* РСР (ВВР). 1984. Додаток до № 51. Ст. 1122. *Законодавство України. Верховна Рада України* : вебсайт. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/80731-10#Text> (дата звернення: 12.07.2025).
7. Про державну службу : Закон України від 10.12.2015 № 889-VIII. *Відомості Верховної Ради* (ВВР), 2016, № 4, ст. 43. *Законодавство України. Верховна Рада України* : вебсайт. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889-19#Text> (дата звернення: 15.07.2025).

8. Кримінальний кодекс України : Закон України від 05.04.2001 № 2341-III. *Відомості Верховної Ради України* (ВВР), 2001, № 25-26, ст. 131. *Законодавство України. Верховна Рада України* : вебсайт. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2341-14#Text> (дата звернення: 15.07.2025).

9. Бевзенко В. Суб'єкт владних повноважень: поняття, ознаки, види. *Верховний Суд* : вебсайт. URL: https://supreme.court.gov.ua/userfiles/media/new_folder_for_uploads/supreme/SVP_18_09_2020_VBevzenko.pdf (дата звернення: 17.07.2025).

10. Мельник Р. С. Загальне адміністративне право в питаннях і відповідях : навч. посіб. Київ : Юрінком Інтер, 2019. 308 с.