

**О. В. Скочиляс-Павлів**

Навчально-науковий інститут права та психології  
Національного університету “Львівська політехніка”,  
канд. юрид. наук,  
асист. кафедри адміністративного та інформаційного права

## **ПОНЯТТЯ СУБ’ЄКТА ВЛАДНИХ ПОВНОВАЖЕНЬ В АДМІНІСТРАТИВНОМУ СУДОЧИНСТВІ УКРАЇНИ**

© Скочиляс-Павлів О. В., 2014

Досліджується поняття суб’єкта владних повноважень через з’ясування співвідношення термінів “посадова особа” та “службова особа”. Доводиться необхідність в національному законодавстві, зокрема і в Кодексі адміністративного судочинства України, використовувати термін “посадова особа”, що позитивно позначиться на практиці його застосування.

Ключові слова: адміністративне судочинство, суб’єкт владних повноважень, посадова особа, службова особа.

**О. В. Скочиляс-Павлів**

## **ПОНЯТИЕ СУБЪЕКТА ВЛАСТНЫХ ПОЛНОМОЧИЙ В АДМИНИСТРАТИВНОМ СУДОПРОИЗВОДСТВЕ УКРАИНЫ**

Исследуется понятие субъекта властных полномочий через выяснение соотношения терминов “должностное лицо” и “служебное лицо”. Доказывается необходимость в национальном законодательстве, в том числе и в Кодексе административного судопроизводства Украины, использовать термин “должностное лицо”, что положительно отразится на практике его применения.

Ключевые слова: административное судопроизводство, субъект властных полномочий, должностное лицо, служебное лицо.

**O. V. Skochulias-Pavliv**

## **THE NOTION OF THE SUBJECT AUTHORITY IN ADMINISTRATIVE JUSTICE OF UKRAINE**

The article deals with the notion of the subject authority through the clarification of correlation of the terms “public person” and “official person”. The author proves the necessity in national legislation, including the Code of Administrative Justice of Ukraine, to use the term “public person”, which will have positive impact on the practice of its application.

**Key words: administrative justice, subject authority, public person, official person.**

**Постановка проблеми.** Запровадження в Україні адміністративної юстиції та прийняття Кодексу адміністративного судочинства України (далі – КАС України) стало важливим кроком у напрямку захисту прав, свобод та інтересів фізичних і юридичних осіб. Проте багаторічна практика застосування Кодексу адміністративного судочинства України показала чимало його недоліків, усунення яких сприятиме однозначному розумінню та застосуванню його норм. Серед таких проблемних питань, які вимагають вирішення, є однозначне визначення поняття “суб’єкт владних повноважень”.

**Мета дослідження** – проаналізувати сучасне законодавство та практику його застосування з тим, щоб виявити існуючі трактування понять “посадова особа” та “службова особа”, і на основі цього з’ясувати співвідношення вказаних понять, що позитивно позначиться на розумінні суб’єкта владних повноважень в адміністративному судочинстві.

**Стан дослідження.** Загальнотеоретичні основи адміністративного судочинства та його фундаментальні інститути висвітлені у працях таких вітчизняних дослідників, як: В. Б. Авер’янов, Ю. П. Битяк, О. О. Буцьких, І. П. Голосніченко, В. Ф. Демський, О. В. Кузьменко, Т. О. Коломоєць, А. Т. Комзюк, С. В. Ківалов, І. Б. Коліушко, Р. О. Куйбіда, Р. С. Мельник, Т. П. Мінка, О. М. Пасенюк, Ю. С. Педько, В. Г. Пертпелюк, А. О. Селіванов, В. С. Стефанюк, М. М. Тищенко, Н. Ю. Хаманєва, В. І. Шишкін. Дослідують правовий статус суб’єктів владних повноважень роботи В. Бевзенка, М. Вільгушинського, Ю. Ільницької І. Коліушка, К. Пуданс-Шушлебінної, Г. Ткача, Н. Янюка та інших.

**Виклад основних положень.** КАС України встановлює, що суб’єктом владних повноважень є орган державної влади, орган місцевого самоврядування, їхня посадова чи службова особа, інший суб’єкт під час здійснення ними владних управлінських функцій на основі законодавства, зокрема на виконання делегованих повноважень [1]. І принципово важливим для правильного розкриття юридичної природи правового статусу суб’єктів владних повноважень в адміністративному процесі є однозначне визначення змісту поняття “суб’єкт владних повноважень”.

Аналіз наукової літератури з досліджуваної тематики показує, що багато вчених, таких як М. Вільгушинський, Ю. Ільницька І. Коліушко, К. Пуданс-Шушлебінна, Г. Ткач, намагаються з’ясувати суть поняття “суб’єкт владних повноважень” через термін “владні управлінські функції”. Проте серед науковців немає однозначного сприйняття зазначених понять. Наприклад, І. Коліушко та Р. Куйбіда владні управлінські функції розуміють як будь-які владні функції у межах діяльності держави чи місцевого самоврядування, що безпосередньо не належать до законодавчих повноважень чи повноважень здійснювати правосуддя [2, с. 5]. Тоді як М. Вільгушинський такі висновки вважає необґрунтованими, оскільки Верховна Рада України та суди, що належать до суб’єктів реалізації законодавчої та судової влади відповідно, реалізують владні повноваження, тому мають бути зараховані до суб’єктів владних повноважень [3]. В. Бевзенко, узагальнюючи поняття “суб’єкт владних повноважень”, закріплене в п. 7 ч. 1 ст. 3 КАС України, робить висновок, що таким суб’єктом необхідно вважати: Президента України, орган законодавчої влади – Верховну Раду України, органи виконавчої влади – Кабінет Міністрів України, центральні та місцеві органи виконавчої влади, органи судової влади – Конституційний Суд України та суди загальної юрисдикції, Представництво Президента України в Автономній Республіці Крим, прокуратуру України, органи влади Автономної Республіки Крим – Верховну Раду, Раду Міністрів; органи місцевого самоврядування – сільські, селищні, міські, районні, обласні ради; посадову чи службову особу вищезазначених органів; 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 тощо [4]. Отже, серед переліку суб’єктів владних повноважень, запропонованих В. Бевзенком, знаходимо і орган законодавчої влади – Верховну Раду України і органи судової влади – Конституційний Суд України та суди загальної юрисдикції.

Проте спір щодо необхідності віднесення до суб’єктів владних повноважень Верховної Ради України видається надуманим, адже ст. 171-1 КАС України регулює особливості провадження у справах щодо оскарження актів, дій чи бездіяльності саме Верховної Ради України та інших суб’єктів. В такий спосіб в КАС України чітко вказується на те, що Верховна Рада України належить до суб’єктів владних повноважень.

Що стосується органів судової влади як суб’єктів владних повноважень, чії рішення, дії чи бездіяльність можна оскаржувати у порядку адміністративного судочинства, то тут ситуація дещо складніша. Кожен вид судочинства має певні послідовні стадії, які повинні передувати одна одній. Якщо, скажімо, розглядається сімейний спір, який належить до підсудності місцевих загальних

судів, якими є районні, районні у містах, міські та міськрайонні суди, то в разі незгоди із винесеним рішенням особа повинна подати апеляційну скаргу до Обласного апеляційного суду тощо. У наведеному випадку особи не можуть звертатися до Адміністративного суду для того, щоб оскаржити рішення, дію чи бездіяльність місцевого загального суду, адже порушиться правило про підвідомчість справ судам. Це впливає з того, що система судів загальної юрисдикції, відповідно до Конституції України, будується за принципами територіальності, спеціалізації та інстанційності.

Якщо ж врахувати те, що до судових органів належить Вища Рада юстиції України та Вища кваліфікаційна комісія суддів України, то особливості провадження в справах щодо оскарження актів, дій чи бездіяльності ВРЮ та рішень, дій чи бездіяльності ВККС передбачені у ст. 171-1 КАС.

Проте поза увагою науковців залишається ще одне принципове питання. До суб'єктів владних повноважень, згідно з КАС України, зараховано посадових і службових осіб органів державної влади та органів місцевого самоврядування. Слід підкреслити, що у Конституції України також вживаються ці два терміни, де у ст. 55 вказано, що кожному гарантується право на оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб. Отже, виникає питання: кого слід вважати посадовими і службовими особами цих органів?

У сучасній правничій літературі поняття “посадова особа” та “службова особа” тлумачаться науковцями неоднозначно і дотепер в українській науці адміністративного права єдиного підходу до розмежування цих категорій не вироблено.

В. Б. Аве'рянов вважав, що для посадової особи характерною ознакою є зайняття керівної посади, яка наділяє правом виконувати юридично-владні дії, які поширюються на підлеглих по службі осіб [5, с. 286]. На цьому наголошено в дефініції, яку містить ст. 2 закону України “Про державну службу”: “Посадовими особами вважаються керівники та заступники керівників державних органів та їх апарату, інші державні службовці, на яких законами або іншими нормативними актами покладено здійснення організаційно-розпорядчих та консультативно-дорадчих функцій” [6].

Труднощі, що виникають при розмежуванні категорій “посадова особа” і “службова особа”, вважає колектив авторів Науково-практичного коментаря КАС України за загальною редакцією Голови Вищого адміністративного суду України І.Х. Темкіжева, зумовлені браком визначення другої в актах, якими регламентується управлінська діяльність представників влади [7, с. 17]. І справді, визначення поняття “службова особа” міститься лише у Кримінальному кодексі України (далі – КК України). Службовими особами визнаються особи, які постійно, тимчасово чи за спеціальним повноваженням здійснюють функції представників влади чи місцевого самоврядування, а також постійно чи тимчасово обіймають в органах державної влади, органах місцевого самоврядування, на 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 службовою особою підприємства, установи, організації, судом або законом [8].

У зв'язку з вищенаведеним необхідно визначити зміст поняття “організаційно-розпорядчі функції”.

Це питання якнайповніше розробили вчені у галузі кримінального права, оскільки КК України містить розділ XVII “Злочини у сфері службової діяльності”, а одним із суб'єктів службових злочинів є особи, які постійно чи тимчасово обіймають на підприємствах, в установах чи організаціях, незалежно від форми власності, посади, пов'язані з виконанням організаційно-розпорядчих чи адміністративно-господарських обов'язків.

Під організаційно-розпорядчими обов'язками необхідно розуміти функції щодо здійснення керівництва галуззю промисловості, трудовим колективом, ділянкою роботи, виробничою діяльністю окремих працівників (підбір та розстановка кадрів, планування роботи, організація праці, забезпечення трудової дисципліни тощо) на підприємствах, в установах чи організаціях,

незалежно від форми власності. Такі функції здійснюють, зокрема, керівники міністерств, інших центральних органів виконавчої влади, державних, колективних або приватних підприємств, установ та організацій, громадських об'єднань громадян (директор державного чи приватного підприємства, президент фірми, голова правління акціонерного товариства тощо), їхні заступники, керівники структурних підрозділів (начальники цехів, завідувачі відділів, лабораторій, кафедр), їхні заступники, особи, які керують ділянками робіт (майстри, виконробы, бригадири тощо). Характерною ознакою виконання особою організаційно-розпорядчих обов'язків є наявність у нього в підлеглих інших осіб та здійснення керівництва їх виробничою, професійною та іншою діяльністю [9, с. 986].

У кримінальній науці склалась така практика: за загальним правилом не є службовими особами, і отже, суб'єктами службових злочинів ті працівники підприємств, установ та організацій, які виконують суто професійні (адвокат, лікар, педагог тощо), виробничі (водій, провідник вагона тощо) чи технічні (друкарка, вантажник, сторож тощо) функції. У той самий час потрібно враховувати, що якщо разом із професійними (виробничими, технічними) функціями зазначені працівники виконують й організаційно-розпорядчі або адміністративно-господарські обов'язки і у зв'язку з їх здійсненням вчиняють злочин, то вони можуть бути визнані службовими особами і нести відповідальність за службові злочини (абз. 6 п. 1 Постанови Пленуму Верховного Суду України від 26 квітня 2002 р. "Про судову практику у справах про хабарництво") [9, с. 987–988].

Аналіз рішень адміністративних судів показав, що здебільшого позивачі адресують свій позов органу державної влади чи органу місцевого самоврядування, а не конкретній посадовій чи службовій особі. Відповідно і суди уникають використання цих термінів у своїх рішеннях. В окремих випадках оскаржуються дії посадових осіб. Наприклад, в адміністративній справі за позовом до командира військової частини та квартирно-експлуатаційного відділу про визнання протиправним рішення посадової особи та зобов'язання відповідачів вчинити певні дії Уманський міськрайонний суд Черкаської області прийняв відповідну постанову від 5 жовтня 2011 року [10]. За результатами розгляду справи суддя Нікопольського міськрайонного суду Дніпропетровської області за скаргою позивача про визнання дій посадових осіб Управління Пенсійного Фонду України в Нікопольському районі протиправними та зобов'язання вчинити перерахунок розміру державної та додаткової пенсії виніс відповідну постанову від 28 березня 2011 року [11]. В обох випадках оскаржувалися дії посадових осіб. Але, якщо у першому випадку цілком обгрунтовано, на нашу думку, командира військової частини названо посадовою особою, оскільки він здійснює керівництво військовою частиною і у нього в підлеглих є інші особи, а відтак командир військової частини здійснює організаційно-розпорядчі обов'язки, то в другому випадку визнання працівників Управління Пенсійного Фонду України, які здійснюють нарахування пенсії, посадовими особами викликає сумніви.

У юридичній літературі основним критерієм розмежування досліджуваних понять пропонується вважати характер владних повноважень, якими наділяються посадові та службові особи. Так, перші є носіями лінійної влади, що полягає у здійсненні управління у межах органу чи структурного підрозділу. Другі наділені функціональною владою, яка виявляється в тому, що вони уповноважені давати вказівки обов'язкового характеру як фізичним, так і юридичним особам, які не перебувають з ними у службово-трудова відносинах, а також застосовувати заходи адміністративного примусу щодо об'єктів управління у випадках, передбачених законом [5, с. 288].

Крім того, відповідно до Кодексу України про адміністративні правопорушення (далі – КУпАП), лише посадові особи підлягають адміністративній відповідальності за адміністративні правопорушення, пов'язані з недодержанням установлених правил у сфері охорони порядку управління, державного та громадського порядку, природи, здоров'я населення та інших правил, забезпечення яких входить до їхніх обов'язків. А згідно з ч. 2 ст. 15 КУпАП, за вчинення адміністративних правопорушень посадові особи можуть нести відповідальність за дисциплінарними статутами та спеціальними положеннями про дисципліну, якщо цими актами прямо передбачено такий порядок відповідальності. Тобто Кодекс України про адміністративні правопорушення не використовує такого поняття, як службова особа.

Отже, національне законодавство, використовуючи обидва ці терміни, не має єдиного підходу у визначенні їх співвідношення, що негативно позначається на практиці застосування багатьох нормативно-правових актів, зокрема КАС України. Не вирішує цієї проблеми і новий закон України “Про державну службу” від 17 листопада 2011 р., який набуває чинності з 1 січня 2015 р., оскільки взагалі не дає визначення понять посадової та службової особи. Зазначимо, що Кримінальний кодекс України від 5 квітня 2001 р. використовує термін “службова особа”, який за своїм змістом є тотожним поняттю “посадова особа”, що застосовувалося у Кримінальному кодексі Української РСР від 28 грудня 1960 р.

Тому вбачається, що доцільно у національному законодавстві, зокрема і в КАС України, використовувати термін “посадова особа” з тим визначенням, яке міститься у Кримінальному кодексі України. Тим більше, що науковці давно обґрунтовують думку, що недоречно наголошувати на виконанні посадовими особами “консультативно-дорадчих функцій”, оскільки зі змісту “служби” як діяльності людини випливає, що такими функціями наділені усі службовці. Такі функції пов’язані з вирішенням самостійних питань і підготовкою аналітичних матеріалів чи консультацій, висновків, якими користується керівництво для підготовки управлінських рішень, видання наказів і розпоряджень (юрисконсульти, референти, радники, наукові консультанти тощо). Але якщо особа не наділена організаційно-розпорядчими чи адміністративно-господарськими функціями, а виконує лише консультативно-дорадчі функції, то вона не може належати до посадових осіб.

**Висновки.** Ефективність виконання адміністративними судами завдання щодо захисту прав, свобод та інтересів людини у публічно-правових відносинах прямо залежить від досконалості процесуальних норм, які утворюють відповідний правовий інститут. Законодавче закріплення єдиного загальноправового визначення поняття “посадова особа” сприяло б усуненню існуючих в законодавстві колізій, мало б позитивні наслідки як для науки адміністративного права загалом, так і для практики адміністративного судочинства зокрема. А це, своєю чергою, вплине на єдність у розумінні змісту поняття “суб’єкт владних повноважень” та дасть змогу уникнути непорозумінь під час визначення конкретного позивача чи відповідача обсягу прав і обов’язків, якими наділяються суб’єкти владних повноважень у судовому процесі.

1. Кодекс адміністративного судочинства України від 6 липня 2005 року. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.rada.gov.ua>. 2. Коліушко І. Адміністративні суди : для захисту прав людини чи інтересів держави? / І. Коліушко, Р. Куйбіда // *Право України*. – 2007. – № 3. – С. 3–8. 3. Вільгушинський М. До питання про сутність та зміст категорії “суб’єкт владних повноважень” / М. Вільгушинський // *Віче*. – 2013. – № 12. 4. Бевзенко В. М. Суб’єкти владних повноважень у адміністративному процесі / В. М. Бевзенко // *Актуальні питання цивільного та господарського права*. – 2007. – № 4–5. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.journal.uirpayintel.com.ua>. 5. Авер’янов В. Б. Державне управління: проблеми адміністративно-правової теорії та практики / В. Б. Авер’янов. – К. : Факт, 2003. – 384 с. 6. Про державну службу : закон України від 16 грудня 1993 р. № 3724-ХІІ // *Відомості Верховної Ради України*. – 1993. – № 52. – Ст. 490. 7. Науково-практичний коментар Кодексу адміністративного судочинства України / за заг. ред. І. Х. Темкіжева (кер. авт. кол.). – 2-ге вид., перероб. і доп. – К. : Юрінком Інтер, 2013. – 720 с. 8. Кримінальний кодекс України від 5 квітня 2001 р. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.rada.gov.ua>. 9. Кримінальний кодекс України : науково-практичний коментар / Ю. В. Баулін, В. І. Борисов, С. Б. Гавриш та ін. ; за заг. ред. В. В. Сташиса, В. Я. Тація. – К. : Ін Юре, 2003. – 1196 с. 10. Постанова Уманського міськрайонного суду Черкаської області від 5 жовтня 2011 року (справа № 2-а-7792/11) // *Єдиний державний реєстр судових рішень*. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.reyestr.court.gov.ua>. 11. Постанова Нікопольського міськрайонного суду Дніпропетровської області від 28 березня 2011 року (справа № 2-а-50/11) // *Єдиний державний реєстр судових рішень*. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.reyestr.court.gov.ua>.