

# СУТНІСТЬ, ОЗНАКИ ТА ВИДИ ЗАГАЛЬНОДЕРЖАВНИХ СУБ'ЄКТІВ ВЛАДНИХ ПОВНОВАЖЕНЬ: АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИЙ АСПЕКТ



*М. Й. Вільгушинський,  
кандидат юридичних наук,  
заступник голови Вищого  
спеціалізованого суду України  
з розгляду цивільних і  
кримінальних справ,  
заслужений юрист України*

Національне законодавство (зокрема Конституція України, Податковий кодекс України, Закони України «Про Кабінет Міністрів України», «Про центральні органи виконавчої влади», «Про місцеве самоврядування в Україні» тощо), практика його застосування свідчать про існування в державі значної кількості суб'єктів владних повноважень. Практичне значення для з'ясування ролі і місця суб'єктів владних повноважень у суспільстві й державі, розкриття особливостей їх правового статусу відіграє класифікація на види, яка може бути здійснена на підставі різних критеріїв [1, 113].

Поняття «суб'єкт владних повноважень» вперше на законодавчому рівні було закріплено в КАС України (п. 7 ч. 1 ст. 3 КАС України), однак не отримало належного та вичерпного обґрунтування адміністративно-правовою наукою і національним законодавством.

Для вітчизняної правової науки проблема суб'єктів владних повноважень не є абсолютно новою, особливостям їх правового статусу та їх функціонуванню було присвячено чимало наукових праць, зокрема таких науковців, як В. Б. Авер'янов, Ю. П. Битяк, В. К. Колпаков, А. Т. Комзюк, В. Ф. Погорілко, В. С. Стефанюк, М. М. Тищенко та ін. Проте дослідження юридичної природи суб'єктів владних повноважень здійснювалися, як правило, або у межах конституційного чи адміністративного права, що природно зумовило розкриття особливостей суб'єктів владних повноважень виключно з позицій матеріального права, або ж питання процесуального статусу суб'єктів владних повноважень розглядалися науковцями лише у контексті іншої або ширшої проблеми.

Враховуючи зазначене, беззаперечною нам видається, констатація того, що особливе місце у системі цих суб'єктів належить так званим загальнодержавним суб'єктами владних повноважень. Саме розкриття сутності загальнодержавних суб'єктів владних повноважень та характерних ознак таких суб'єктів, їх видів є дуже актуальним для здійснення подальших досліджень з приводу взаємодії цих суб'єктів з іншими державними органами для забезпечення ефективної діяльності та єдності державної влади в Україні.

Більше того, особливість загальнодержавних суб'єктів владних повноважень, між іншим, полягає у формах їх взаємодії, обсязі та змісті повноважень, які ці суб'єкти здійснюють щодо інших учасників публічно-правових відносин, що ще раз підтверджує правильність наряду здійснюваного дослідження. Наприклад, проаналізувавши державно-владні повноваження Президента України, які здійснюються ним щодо решти суб'єктів владних повноважень, судів загальної юрисдикції, можна говорити про його формальну першість серед державних інститутів. Однак така першість президента як найвищої посадової особи держави пояснюється не обсягом і змістом його повноважень, а саме статусом як глави держави; більшість із наданих йому повноважень пов'язана із здійсненням управлінського впливу на юридичних і фізичних осіб [2].

Досліджуючи сутність загальнодержавних суб'єктів владних повно-

Аналізуються ознаки, сутність та види загальнодержавних суб'єктів владних повноважень, особливості їх правового статусу, їх місце в системі органів державної влади (враховуючи її поділ на законодавчу, виконавчу та судову) для забезпечення єдності державної влади та ефективного здійснення нею своїх повноважень.

**Ключові слова:** суб'єкт владних повноважень, загальнодержавний суб'єкт владних повноважень, сутність суб'єктів владних повноважень, поділ державної влади, види загальнодержавних суб'єктів владних повноважень

важень, варто зазначити, що це питання здавна було предметом наукових пошуків представників гуманітарної науки. Варто лише пригадати імена, зокрема Платона, Аристотеля, Цицерона, Томаса Гобса, Шарля Монтеск'є, М. І. Пілянкевича, Л. Й. Петражицького, М. К. Ренненкампа.

Зокрема, Л. Й. Петражицький виокремлював об'єкт, котрого він називав «владною». Наділення осіб владою є основою будь-якої організації, зокрема й державної. Для позначення природи державної влади науковець розрізняв певні види правовідносин: 1) загальна й 2) спеціальна влада. Під загальною владою розумів правовідносини, утворені із загальних правових обов'язків покірності й загальних обов'язків сприйняття впливу. Натомість спеціальна влада тлумачилася як суб'єктивні обов'язки й права, обмежені певною сферою поведінки. Серед запропонованої класифікації влади та її суб'єктів віднаходимо також згадку й про верховну і підпорядковану владу [3, 140–142; 3, 151].

Намагання виокремити серед суб'єктів влади єдиного домінуючого суб'єкта або сукупність таких суб'єктів дає відповідь на численні запитання як теоретичного, так і прикладного змісту. Насамперед, одразу можна однозначно зрозуміти, хто саме є джерелом волевиявлення в суспільстві й державі, встановлює правила поведінки. Виокремлення в системі суб'єктів владних повноважень носіїв загальнодержавної влади забезпечує чіткий розподіл владних повноважень, узгодженість та послідовність здійснення державних функцій різними представниками влади. По суті, загальнодержавні суб'єкти владних повноважень забезпечують сталість та ефективність функціонування як державного механізму в цілому, так і його окремих складових; ці суб'єкти приводять в дію приписи законодавства. Наприклад, чітка класифікація (види) суб'єктів владних повноважень дає однозначні відповіді на запитання про вид судової юрисдикції та підсудність, які мають застосовуватися у справі за участю такого суб'єкта.

Говорячи про сутність загальнодержавних суб'єктів владних повноважень, варто звернути увагу, що ця категорія лише частково зазначена у національному адміністративному процесуальному законодавстві (п. 7 ч. 1 ст. 3 Кодексу адміністративного судочинства України), й частково – обґрунтована адміністративно-правовою наукою. Тож перш за все необхідно провести ретельний науковий аналіз сутності вказаних загальнодержавних суб'єктів та, як наслідок, – виявлення їх особливих ознак і формування переліку (видів) загальнодержавних суб'єктів владних повноважень.

Принциповим для розкриття у нашому дослідженні сутності загальнодержавних суб'єктів

владних повноважень та їх класифікації є, зокрема, вчення Аристотеля й Шарля Монтеск'є про поділ влади [4, 116–118; 4, 397–401] та його вітчизняне конституційно-правове відтворення [5].

Зокрема, у Конституції України визначено, що державна влада в Україні здійснюється на засадах поділу на законодавчу, виконавчу та судову (ч. 1 ст. 6), та визначено механізм її здійснення (ч. 2 ст. 6, ч. 2 ст. 19). Основний Закон України встановив засади організації і діяльності судової, законодавчої і виконавчої влади та їх взаємодію на підставі конституційно закріпленої системи стримувань і противаг [6].

Але в контексті дослідження сутності загальнодержавних суб'єктів владних повноважень замало було б сказати лише про розподіл влади на окремі гілки та їх законодавче врегулювання. Ми також маємо пам'ятати про заснування системи загальнодержавних суб'єктів владних повноважень з урахуванням принципу інстанційності та спеціалізації (функціонального поділу державної влади). Як роз'яснив Конституційний Суд України, метою функціонального поділу державної влади є розмежування повноважень між різними органами державної влади та недопущення привласнення повноти державної влади однією з гілок влади [7].

Попри конституційне закріплення системи суб'єктів владних повноважень у ст. 6 Основного Закону України нині в державі іншими нормативно-правовими актами урегульовано також існування й статус особливих суб'єктів владних повноважень.

Отже, можна констатувати, що в Україні, крім трьох традиційних гілок влади, існують також загальнодержавні суб'єкти, котрі не належать до жодної із цих гілок. Це, зокрема:

- Генеральна прокуратура України;
- Вища рада юстиції;
- Центральна виборча комісія;
- загальнодержавні суб'єкти, які здійснюють регуляторну діяльність – національні комісії регулювання природних монополій;
- Національний банк України;
- Вища кваліфікаційна комісія суддів України;
- Державна судова адміністрація України.

Втім, цей перелік також був би не повним, якби ми не назвали суб'єкта, хоча й не наділеного владними повноваженнями, але, без сумніву, зважаючи на публічні повноваження, його можна визнати суб'єктом публічної адміністрації. Таким суб'єктом є Національна школа суддів – державна установа зі спеціальним статусом (ст.ст. 81, 82 Закону України «Про судоустрій і статус суддів») [8].

Вочевидь, перелік названих загальнодержавних суб'єктів владних повноважень не відповідає

запропонованій свого часу моделі поділу влади й так само – не узгоджується із конституційною тезою про те, що державна влада в Україні здійснюється на засадах її поділу на законодавчу, виконавчу та судову.

Враховуючи вищезазначене, варто підтримати висловлену думку, що Конституція України 1996 року не є завершальною подією у справі еволюційного формування конституціоналізму та здійснення «влади народом»; нагальною лишається проблема розмежування повноважень між органами державної влади та місцевого самоврядування [9, 4; 9, 48]. Багатоманітна спадщина щодо аксіом правової держави потребує коригування й адаптації до сьогоденних суспільно-державних потреб, але з урахуванням національного досвіду й дійсної соціально-політичної ситуації у суспільстві [10, 388–439; 10, 351].

Й хоча проблеми правового врегулювання системи загальнодержавних суб'єктів владних повноважень давно вже стали предметом уваги сучасних науковців [11], однак, на жаль, доводиться констатувати сталу незмінність відповідного законодавства та невідповідність приписів чинного законодавства нормам Конституції України.

Тому ми пропонуємо у Основному Законі України задекларувати поділ державної влади на законодавчу, виконавчу, судову та інші державні органи, які тією чи іншою мірою поєднують здійснення функцій різних гілок влади.

Також пропонуємо доповнити до передбаченої Кодексом адміністративного судочинства України категорії «суб'єкт владних повноважень» суб'єктів, які хоча й не здійснюють владні управлінські функції, однак реалізують публічні повноваження та функції:

- до переліку суб'єктів владних повноважень, у розумінні Кодексу адміністративного судочинства України, віднести також Генеральну прокуратуру України, національні комісії, які здійснюють регуляторну діяльність, Державну судову адміністрацію України, Національну школу суддів України;
- поняття «суб'єкт владних повноважень», передбачене п. 7 ч. 1 ст. 3 Кодексу адміністративного судочинства України, – доповнити вказаними щойно суб'єктами владних повноважень й суб'єктом публічної адміністрації в особі Національної школи суддів України.

З'ясувавши деякі особливості поділу й здійснення державної влади в Україні та виконання публічних повноважень її суб'єктами, маємо узагальнити вичерпний перелік загальнодержавних суб'єктів владних повноважень. На нашу думку, цей перелік має бути представлений таким чином:

- орган законодавчої влади – Верховна Рада України;

- одноосібні загальнодержавні суб'єкти владних повноважень – Президент України, Уповноважений Верховної Ради України з прав людини;
- вищий і центральні органи виконавчої влади – Кабінет Міністрів України, центральні органи виконавчої влади;
- Генеральна прокуратура України;
- орган конституційної юрисдикції, найвищий і вищі органи судової влади – Конституційний Суд України, Верховний Суд України, вищі спеціалізовані суди (Вищий спеціалізований суд України з розгляду цивільних і кримінальних справ, Вищий господарський суд України, Вищий адміністративний суд України);
- органи державної влади – Вища рада юстиції, Центральна виборча комісія;
- загальнодержавні суб'єкти, які здійснюють регуляторну діяльність, – національні комісії регулювання природних монополій;
- Національний банк України;
- фонди публічного права – Фонд соціального страхування від нещасних випадків на виробництві та професійних захворювань України, Фонд соціального захисту інвалідів, Державний фонд сприяння молодіжному житловому будівництву, Фонд загальнообов'язкового державного соціального страхування України;
- Вища кваліфікаційна комісія суддів України;
- Державна судова адміністрація України;
- Національна школа суддів України.

**Висновки.** Отже, досліджуючи питання сутності, ознак та видів загальнодержавних суб'єктів владних повноважень, ми можемо зробити такі висновки. По-перше, система загальнодержавних суб'єктів владних повноважень, частково заснована на нормах Конституції України частково врегульована нормами національного законодавства. По-друге, узагальнену систему загальнодержавних суб'єктів владних повноважень можна представити як сукупність органів законодавчої, виконавчої, судової влади та інших державних органів й установ (центральных органів державного управління), що не належать до будь-якої з гілок влади. По-третє, на нашу думку, до переліку загальнодержавних суб'єктів владних повноважень слід віднести Національну школу суддів України – суб'єкт публічної адміністрації, котрий здійснює публічні повноваження у масштабах усієї держави. По-четверте, привертає увагу принципова невідповідність об'єктивного існування сукупності загальнодержавних суб'єктів владних повноважень положенням Конституції України (ст. 6 Основного Закону України), нормам інших законодавчих актів та приписам. Як відомо, поняття та зміст словосполучення «суб'єкт владних повноважень» передбачено у нормах Кодексу адміністративного судочинства України, зокрема

у п. 7 ч. 1 ст. 3. Втім, зроблені нами висновки щодо сукупності й видів загальнодержавних суб'єктів владних повноважень не відповідають приписам згаданого кодексу.

Тож, на нашу думку, мають бути переглянуті принципи організації державної влади в Україні, а норми Конституції України й Кодексу адміністративного судочинства України – оновлені.

### ВИКОРИСТАНІ ДЖЕРЕЛА

1. Бевзенко В. М. Участь в адміністративному судочинстві України суб'єктів владних повноважень: правові засади, підстави та форми : монографія / В. М. Бевзенко – К. : Прецедент, 2010. – 475 с.
2. Виконавча влада і адміністративне право / [Авер'янов В. Б., Андрійко О. Ф., Битяк Ю. П. та ін.]; за заг. ред. В. Б. Авер'янова. – К. : Видавничий Дім «Ін-Юре», 2002. – 668 с.; Науково-практичний коментар Кодексу адміністративного судочинства України / за заг. ред. І. Х. Темкіжева (кер. авт. кол.). – 2-ге вид., перероб. і допов. – К. : Юрінком Інтер, 2012. – 720 с.
3. Пेत्रажицький Л. Й. Вибрані праці : у 2 кн. – К. : Либідь, 2011. – (Пам'ятки правничої думки Київського університету). – Кн. 2 / уклад. І. С. Гриценко, В. А. Короткий ; за ред. І. С. Гриценка. – 544 с.
4. Антологія лібералізму: політико-правничі вчення та верховенство права / упоряд. : С. Головатий, М. Козюбра, О. Сироїд ; відп. ред. С. Головатий ; наук. ред. С. Головатий, О. Сироїд, О. Волкова, А. Черевко ; вступ. слово С. Головатий. – К. : Книги для бізнесу, 2008. – 992 с.
5. Конституція України від 28 червня 1996 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141; Про Регламент Верховної Ради України: Закон України від 10 лютого 2010 р. // № 1861-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2010. – № 14–15, № 16–17. – Ст. 133; Про Кабінет Міністрів України : Закон України від 7 жовтня 2010 р. № 2591-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2011. – № 9. – Ст. 58; Про центральні органи виконавчої влади : Закон України від 17 березня 2011 р. № 3166-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2011. – № 38. – Ст. 385; Про місцеві державні адміністрації : Закон України від 9 квітня 1999 р. № 586-XIV // Відомості Верховної Ради України. – 1999. – № 20–21. – Ст. 190.
6. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 51 народного депутата України щодо офіційного тлумачення положень статей 102, 103, 116 Закону України «Про судоустрій України» (справа про призначення суддів на адміністративні посади) № 34-рп/2009 // Вісник Конституційного суду України – 2010. – № 1. – Ст. 55.
7. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Верховного Суду України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень статей 19, 42 Закону України «Про Державний бюджет України на 1999 рік» (справа про фінансування судів) № 6-рп/99 від 24 червня 1999 р. // Офіційний вісник України. – 1999. – № 28. – Ст. 169.
8. Про судоустрій і статус суддів: Закон України від 7 липня 2010 р. № 2453-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2010. – № 41–42, № 43, № 44–45. – Ст. 529; Про утворення Національної школи суддів України : Рішення Вищої кваліфікаційної комісії суддів України від 21 грудня 2010 р. № 822/4-Зп [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://nsj.gov.ua/files/1358425629VKK\\_pro\\_utvorennnya.PDF](http://nsj.gov.ua/files/1358425629VKK_pro_utvorennnya.PDF); Статут Національної школи суддів України (нова редакція): Затверджено Рішенням Вищої кваліфікаційної комісії суддів України від 12 березня 2012 р. № 9/зп12 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://nsj.gov.ua/files/1358425614Statut.pdf>
9. Доповіді проголошені на пленарному засіданні Конституційної Асамблеї 21 вересня 2012 р. – К. : Логос, 2012. – 48 с.
10. Брынцев В. Д. Теория и практика управления судом в правовом государстве : монография / В. Д. Брынцев. – К. : Юрінком Інтер, 2010. – 440 с.
11. Ващенко Ю. Проблеми правового статусу Національної комісії регулювання ринку комунальних послуг України / Ю. Ващенко // Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка. – 2010. – № 85. – С. 22–26; Мельник Р. С. Фантом у системі органів державної влади або до питання про правовий статус національних комісій регулювання природних монополій / Р. С. Мельник, Є. В. Петров // Вісник Запорізького національного університету. – 2012. – № 1 (1). – С. 214–219.

**Вильгушинский М. И. Сущность, признаки и виды общегосударственных субъектов властных полномочий: административно-правовой аспект**

Анализируются признаки, сущность и виды общегосударственных субъектов властных полномочий, особенности их правового статуса, их место в системе органов государственной власти (учитывая ее разделение на законодательную, исполнительную и судебную) для обеспечения единства государственной власти и эффективного осуществления ею своих полномочий.

**Ключевые слова:** субъект властных полномочий, общегосударственный субъект властных полномочий, сущность субъектов властных полномочий, разделение государственной власти, виды общегосударственных субъектов властных полномочий

**Vilhushynskiy Mykhailo. Essence, features and types of national subjects of state authority: administrative and legal aspects**

The author provides analysis of features, essence and types of national subjects of state authority, peculiarities of their legal status, their role in the system of state power bodies (including its dividing into legislative, executive and judicial) to provide state power unity and efficient administering of its authority.

**Key words:** subject of state authority, national subject of state authority, essence of state authority subjects, dividing of state power subjects, types of national subjects of state authority