

УДК 342

*Буглак Ю. О.,
кандидат юридичних наук*

ПОВНОВАЖЕННЯ ЯК СКЛАДОВА КОМПЕТЕНЦІЇ ТА ПРАВОВОГО СТАТУСУ ОРГАНУ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ

У статті узагальнено та проаналізовано теоретико-правові підходи до розуміння сутності понять «повноваження», «компетенція», «правовий статус» та їх співвідношення. Запропоновано авторське визначення даних понять у контексті позиціонування повноваження органу державної влади як складової його компетенції та правового статусу.

Ключові слова: орган державної влади, повноваження, компетенція, правовий статус, виконавча влада, місцеве самоврядування.

У сучасних політико-правових і соціально-економічних умовах в Україні в процесі тривалої адміністративної реформи й з урахуванням тенденцій європейської інтеграції проблема ефективного розподілу повноважень між органами державної влади і, зокрема, органами виконавчої влади та місцевого самоврядування, загострюється й набуває якісного нового значення, передусім, як на конституційному, так і на адміністративному рівнях державного будівництва та управління.

Встановлення повноважень будь-якого суб'єкту правовідносин націлене на досягнення правової урегульованості його діяльності та правовідносин у цілому й відповідно забезпечення законності й верховенства права в державі. У той же час усвідомлення сутності, значимості й функціонального призначення того чи іншого суб'єкту правовідносин неможливе без позиціонування повноважень як складової компетенції та правового статусу органу державної влади. Це, у свою чергу, потребує однозначного розуміння його правового статусу, кола наданих прав і покладених обов'язків, передбачених можливостей й законодавчих гарантій для забезпечення їх реалізації в дозволених межах тощо, тобто чіткого бачення сутності повноважень, компетенції, правового статусу органу державної влади й з'ясування співвідношення даних понять.

Окремі аспекти дослідження сутності, змісту й співвідношення правових категорій «повноваження», «компетенція» та «правовий статус» знаходять своє висвітлення в багатьох роботах іноземних і вітчизняних правоз-

навців, серед яких: В.Б. Авер'янов, С.С. Алексеев, В.Г. Афанасьєв, Д.М. Бахрах, І.Л. Бачило, Ю.П. Битяк, Г. Бребан, М. Вебер, М.В. Вітрук, Р. Давид, В.П. Єрмолін, М.О. Іллічов, В.П. Колісник, І.Б. Коліушко, В.К. Колпаков, В.В. Корженко, Р.О. Куйбіда, І.О. Кульчій, Б.М. Лазарєв, Н.В. Лебідь, В.М. Манохін, Н.Р. Нижник, В.П. Новик, В.І. Новосьолов, В.Ф. Погорілко, А.О. Селіванов, В.О. Серьогін, С.Г. Серьогіна, В.Я. Тацій, В.П. Тимошук, Ю.О. Тихомиров, В. Хайде, О.І. Харитоновна, Д.Д. Цабрія, А.М. Цветков, В. Шефер, О.Ю. Янчук, О.Н. Ярмиш та ін. Проте, незважаючи на значний науковий доробок з даної проблематики в різних галузях права, дані правові категорії висвітлені фрагментарно. Комплексні теоретичні дослідження у вітчизняній юридичній науці, які встановлюють сутність і чітке співвідношення понять «правового статусу», «компетенції» та «повноважень» при одночасному розгляді у їх тісному взаємозв'язку, практично відсутні.

Отже, метою статті є комплексне дослідження повноважень як складової компетенції та правового статусу органу державної влади.

Слід зазначити, що на законодавчому рівні використання досліджуваних правових категорій широко розповсюджене, проте їх сутність офіційно не тлумачиться, через що вони часто ототожнюються або неоднозначно вживаються як загальне й часткове. Так, у ст. 6 Конституції України проголошено, що органи законодавчої, виконавчої та судової влади здійснюють свої повноваження у встановлених Конституцією межах і відповідно до законів України. У той же час у ст. 117 вживається поняття «компетенції» і зазначається, що Кабінет Міністрів України в межах своєї компетенції видає постанови і розпорядження, які є обов'язковими до виконання, тощо [1]. У Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21.05.1997 р. № 280/97-ВР розкривається сутність лише делегованих повноважень – повноважень органів виконавчої влади, наданих органам місцевого самоврядування законом, а також повноважень органів місцевого самоврядування, які передаються відповідним місцевим державним адміністраціям за рішенням районних, обласних рад [2]. У той же час в Законі вживаються й такі поняття, як «повноваження» та «компетенція», сутність яких законодавцем не визначена. Зокрема, у ст. 24 вказується на те, що органи місцевого самоврядування та їх посадові особи діють лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, передбачені Конституцією і законами України, та керуються у своїй діяльності Конституцією і законами України, актами Президента України, Кабінету Міністрів України, а в Автономній Республіці Крим – також нормативно-правовими актами Верховної Ради і Ради міністрів Автономної Республіки Крим, прийнятими у межах їхньої компетенції. Ст.ст. 25-26 присвячені загальній і виключній компетенції сільських,

селищних, міських рад тощо [2]. Як бачимо, досить часто синонімічно вживаються фрази «у межах повноважень», «у межах компетенції», тим паче, що у ст.ст. 27-39 стосовно виконавчих органів сільських, селищних, міських рад вживається термін «повноваження».

У свою чергу, із положень Закону України «Про місцеві державні адміністрації» від 09.04.1999 р. № 586-XIV випливає, що поняття «компетенції» є ширшим за «повноваження», де розділ III має назву «Компетенція місцевих державних адміністрацій», а відповідно глава 1 – «Повноваження місцевих державних адміністрацій». З іншого боку, у ст. 1 Закону закріплено, що місцева державна адміністрація в межах своїх повноважень здійснює виконавчу владу на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці, а також реалізує повноваження, делеговані їй відповідною радою [3], що є свідченням відсутності чіткого розмежування понять «повноваження» й «компетенція». Наприклад, у Законі «Про Кабінет Міністрів України» від 27.02.2014 р. № 794-VII аналогічно Розділ IV має назву «Компетенція кабінету міністрів України», де у ст. 20 розкриваються основні повноваження Кабінету Міністрів України, а наступний Розділ V називається «Повноваження кабінету міністрів України у відносинах з органами виконавчої влади» [4]. Крім того, як правило, в положеннях про окремі міністерства, що «шаблонно» затверджуються відповідними Указами Президента України, чітко визначаються мета, завдання, функції, права органу, що надалі узагальнено зводяться до «повноважень».

Отже, зважаючи на термінологічну невизначеність на законодавчому рівні, вважаємо доцільним детально дослідити сутність понять «правовий статус», «компетенція» та «повноваження» органу влади. У загальному розумінні правовий статус органу влади юридично опосередковує основні зв'язки між державою, суспільством та індивідами, і характеризується урегульованістю нормами права [5, с. 547]; характеризує загальне положення суб'єкта в тому чи іншому колі суспільних відносин [6, с.65]. Д.Д. Цабрія зазначає, що правовий статус органу влади визначає його призначення й місце в системі органів влади держави, його вид, характер і охоплює: 1) офіційну назву органу влади; 2) особливості використання державних символів; 3) спосіб і порядок утворення; 4) цілі, завдання, функції; 5) сферу діяльності; 6) владні повноваження; 7) методи і форми діяльності; 8) відповідальність [7, с. 126].

Отже, правовий статус органу державної влади є юридичним відображенням призначення й місця, виду й характеру, мети й завдань, функцій, компетенції, владних повноважень, відповідальності, форм і методів, принципів, меж діяльності конкретного органу в системі органів державної влади, а також урегульованими нормами права опосередкуванням ключових

відносин, прав, обов'язків, інтересів держави, суспільства та окремих громадян задля забезпечення фактичної можливості реалізації органом державної влади покладених на нього завдань і функцій.

Як бачимо компетенція є невід'ємною складовою правового статусу державного органу. Традиційно під компетенцією розуміють сукупність офіційно встановлених прав і обов'язків, повноважень того чи іншого органу (посадової особи) приймати рішення, організовувати та контролювати їх виконання, вживати відповідні заходи [8, с. 196]. Проте зміст поняття компетенції ширший у порівнянні зі змістом поняття «повноваження», вони співвідносяться як загальне і часткове.

Із цього приводу В.Б. Авер'янов стверджує, що кожен орган державної влади наділений компетенцією, що закріплюється в нормативно-правових актах певного виду, які характеризуються як компетенційні («статусні»). На думку автора, компетенція є головною складовою змісту правового статусу органу державної влади, яка доповнюється іншими важливими елементами (завдання, функції тощо) [9]. У свою чергу, О.І. Остапенко вбачає сутність компетенції в точно визначеному обсязі прав і обов'язків, якими наділений орган, для виконання покладених на нього завдань і функцій [10, с.334]. У той же час О.Н. Яриш слушно підкреслює, що компетенція представляє собою юридично встановлену «систему координат», за допомогою якої можна чітко встановити належність конкретної справи до «сфери володіння» певного органу та конкретну роль останнього у вирішенні цієї справи. Також автор звертає увагу на елементи компетенції – юридичні явища, які дають можливість зробити висновок про правомочність органу влади в конкретних публічних правовідносинах – підвідомчість і повноваження [11, с.51-57]. С.С. Алексєєв вважає, що правосуб'єктність органів влади і є їхньою компетенцією [12, с.138].

При цьому Б.М. Лазарєв зауважує, що компетенцією органу державної влади є система повноважень щодо здійснення державної влади, яка включає обов'язок (перед державою) і право (по відношенню до об'єктів управління) здійснювати конкретні функції [13, с.101]. Тобто компетенція є своєрідним юридичним відображенням функцій органу влади і встановлюється, виходячи із функцій [14, с.149]. Цілком погоджуємося з вище зазначеними міркуваннями, оскільки компетенція віддзеркалює не фактичний зміст діяльності органу влади, а межі, міру можливого, належного й дозволеного.

Отже, компетенція – це сукупність предметів відання і повноважень [15, с.44], сукупність владних повноважень відносно визначених предметів відання [16, с.178]. З цього приводу Т.О. Карабін характеризує предмети відання як юридичне визначення чи окреслення певних сфер діяльності того чи іншого органу, без чого, за своєю суттю, немає і власне повнова-

ження. Більш того, повноваження й предмети відання є нерозривно пов'язаними між собою, не існують одне без одного, оскільки для того, щоб зробити висновок про діяльність органу влади в межах чи поза межами своєї компетенції, необхідний аналіз предметів відання і повноважень у їх сукупності [17, с.31], із чим не можна не погодитися. Тобто, сутність компетенції органу державної влади полягає у сфері її діяльності та необхідних для цього повноваженнях.

Отже, компетенція органу державної влади є головною і водночас індивідуальною складовою змісту правового статусу органу державної влади і охоплює комплекс законодавчо встановлених повноважень і визначених в спеціальних компетенційних нормативно-правових актах предметів відання, що за своєю суттю полягає не у функціях органу державної влади, а безпосередньо в правах і обов'язках їх виконувати і відповідно комплексі повноважень, які необхідні саме для того, щоб їх реалізувати, приймаючи відповідні рішення, організовуючи й контролюючи їх виконання за допомогою засобів правотворчого й правозастосовного характеру.

Як бачимо, повноваження є однією з фундаментальних складових компетенції органу державної влади, при чому жоден орган державної влади чи місцевого самоврядування не мають права діяти поза встановлених законодавством повноважень [18, с. 3], що трактуються як сукупність 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 [19, с. 639]. З іншого боку зміст поняття «повноваження» вбачається у виді й мірі владного впливу посадової особи на заінтересованого учасника правовідносин з метою задоволення його законного інтересу, досягнення певного соціально-корисного результату [20, с. 92] тощо.

Слід погодитися з Д.І. Голосніченком стосовно того, що правова категорія «повноваження» є близькою за змістом до «компетенції», при цьому відрізняючись повнотою відповідних складових елементів [21, с. 26-27]. Зокрема, автор під повноваженням розуміє загальне для теорії права та держави поняття, змістом якого є система прав та обов'язків, набутих у легітимний спосіб державою, місцевим самоврядуванням, державними органами і органами місцевого самоврядування, їх посадовими особами, іншими суб'єктами правовідносин з метою забезпечення можливостей, потреб та інтересів людини і громадянина, окремих соціальних груп та суспільства в цілому, а також як зумовлений особливостями відповідної галузі права правовий інститут, а саме система норм права, що закріплюють правила встановлення та зміст прав і обов'язків, набутих відповідними суб'єктами галузевих правовідносин [18, с. 15-16]. У даному контексті, на

наш погляд, варто зазначити, що повноваження встановлюються в нормах права як на законодавчому, так і на підзаконному правових рівнях.

Із цього приводу О.Н. Ярмиш слушно зазначає, що повноваження державного органу є його «правообов'язками», оскільки за наявності необхідних юридичних фактів орган не може не реалізувати свої повноваження, водночас виступаючи як носій суб'єктивного права стосовно підвладного суб'єкта. На думку автора, повноваження мають «двоїсту» сутність: вказати права органу, водночас даючи зрозуміти неприпустимість їхнього незастосування [11, с. 51-57], із чим варто погодитися, оскільки сутність поняття повноваження полягає не лише в правах, але й обов'язках органу державної влади. Відповідно повноваження органу державної влади, що є «правообов'язком», обов'язково повинно бути чітким і однозначним за змістом, а також законодавчо обмеженим за обсягом.

Отже, повноваження органу державної влади є основною складовою компетенції та правового статусу органу і полягає у встановленій в нормах права на законодавчому та підзаконному правових рівнях системі кореспондуючих прав і обов'язків («правообов'язків»), якими орган державної влади наділений, і які зобов'язаний реалізовувати у передбачених законодавством межах для реалізації покладених на нього функцій.

Підсумовуючи вище сказане, приходимо до висновку, що поняття повноваження, компетенції та правового статусу органу державної влади є тісно взаємопов'язаними і взаємообумовленими. Найширшим за змістом є поняття «правового статусу органу державної влади», частковим по відношенню до якого є поняття «компетенції органу державної влади», яке, у свою чергу, включає в себе поняття «повноваження органу державної влади».

На нашу думку, з метою вирішення актуального на сьогодні завдання адміністративної реформи в Україні – ефективного розподілу повноважень між органами виконавчої влади і місцевого самоврядування – доцільно на законодавчому рівні закріпити визначення понять «повноваження», «компетенція», «правовий статус», передусім, у ст. 1 «Основні терміни, використані в цьому Законі» Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» задля однозначного їх розуміння й уникнення термінологічних суперечностей.

Література:

1. Конституція України від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.

2. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21.05.1997 р. № 280/97-ВР / Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 1997. – № 24. – Ст.170.
3. Про місцеві державні адміністрації: Закон України від 09.04.1999 р. № 586-XIV / Відомості Верховної Ради України (ВВР), 1999, N 20-21, ст.190.
4. Про Кабінет Міністрів України: Закон України від 27.02.2014 р. № 794-VII / Відомості Верховної Ради (ВВР), 2014, № 13, ст.222
5. Большой юридический словарь / Авт.-сост.: Додонов В.Н. и др.; Под ред. А.Я.Сухарева и др. – М.: ИНФРА-М, 1998. – 790 с.
6. Адміністративне право України: Підручник / За заг. ред. академіка С.В. Ківалова. – Одеса: Юр. літ., 2003. – 896с.
7. Цабрия Д.Д. Статус органа управления / Д.Д. Цабрия // Советское государство и право. – 1978. – № 2. – С. 126-128.
8. Юридична енциклопедія [Текст]: енциклопедія. Т.3. К-М / Національна академія наук України, Інститут держави і права ім. В.М. Корецького НАН України ; Ред. кол. Ю. С. Шемшученко (гол. ред.) [та ін.]. – К.: Вид-во «Українська енциклопедія» ім. М.П. Бажана, 2001. – 792 с.
9. Виконавча влада і адміністративне право / За заг. ред. В.Б. Авер'янова. – К.: Видавничий Дім «Ін-Юре», 2002. – 668 с.
10. Адміністративне право : навч. посіб. / За ред. О.І. Остапенко. – К.: Правова єдність, 2008. – 536 с.
11. Ярмиш О.Н. Державне будівництво та місцеве самоврядування в Україні: Підручник / Ярмиш О.Н., Сergyгін В.О. – Х.: Вид-во Національного ун-ту внутр. справ, 2002. – 653 с.
12. Алексеев С.С. Общая теория права. Курс в двух томах. – Т. II – М.: Юрид. лит. 1982. – 360 с.
13. Лазарев Б.М. Компетенция органов управления: Правовые проблемы оформления и реализации / Б.М. Лазарев ; АН СССР: Ин-т гос-ва и права. – М.: Юрид. лит-ра, 1972. – 280 с.
14. Державне управління: теорія і практика / За заг. ред. В.Б. Авер'янова. – К.: Юриком Інтер, 1998. – 432с.
15. Любченко П.М. Компетенція суб'єктів місцевого самоврядування. – Харків.: ООО Модель всесвіту, 2001. – 244с.
16. Бахрах Д.Н. Административное право России: учеб. для вузов / Д.Н. Бахрах, С.Д. Хазанов, А.В. Демин. – М.: Изд-во НОРМА (Издательская группа НОРМА-ИНФРА. М), 2001. – 624 с.
17. Карабін Т.О. Співвідношення повноважень місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування: теоретичні і практичні питання: дис. ... канд. юрид. наук / 12.00.07 – Теорія управління, адміністративне право і процес, фінансове право. / Т.О. Карабін. – Ужгород., 2007. – 202 с.
18. Голосніченко Д.І. Теорія повноважень, їх регулювання та розподіл у процесі міжнародної інтеграції [Текст]: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.01 / Голосніченко Дмитро Іванович; Київ. нац. ун-т ім. Т. Шевченка. – К., 2010. – 40 с.

19. Великий енциклопедичний юридичний словник / за редакцією акад. НАН України Ю.С. Шемшученка. – К.: ТОВ «Вид-во «Юридична думка», 2007. – 992 с.
20. Русско-украинский словарь терминов по теории государства и права: учеб. пособ. / рук. авт. кол. Н.И. Панов. – Х. : Основа, 1993. – 165 с.
21. Голосніченко Д.І. Повноваження та компетенція: спільні риси; відмінності / Д.І. Голосніченко // Правове регулювання суспільних відносин у сфері культури. Сучасний стан та перспективи розвитку: статті і тези Всеукраїнської наукової конференції (м. Київ, 15 травня 2007 р.). – К.: КНУКІМ, 2007. – С. 26–27.

Буглак Ю. Полномочия как составляющая компетенции и правового статуса органа государственной власти.

В статье обобщены и проанализированы теоретико-правовые подходы к пониманию сущности понятий «полномочия», «компетенция», «правовой статус» и их соотношения. Предложено авторское определение данных понятий в контексте позиционирования полномочий органа государственной власти как составляющей его компетенции и правового статуса.

Ключевые слова: орган государственной власти, полномочия, компетенция, правовой статус, исполнительная власть, местное самоуправление.

Buglak Y. The authority as a part of the competence and the legal status of public body.

The paper summarized and analyzed the theoretical and legal approaches to understanding the essence of the concepts of «authority», «competence», «legal status» and their relationship. The author's definition of these concepts was proposed in the context of the positioning of public authority powers as a component of its competence and legal status.

Keywords: public body, authority, jurisdiction, legal status, the executive power, local self-government.