
ПОНЯТТЯ КОНЦЕПЦІЇ ОРГАНУ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ

УДК 342.6:342.9

Сікорський О. П.

Національний університет кораблебудування імені адмірала Макарова

Стаття присвячена спробі визначення сутності компетенції органу виконавчої влади. В роботі, на основі аналізу чинного законодавства та загальнонаукових досліджень з даного питання з'ясована правова природа компетенції та здійснена спроба визначення її структури.

Ключові слова: правовий статус, орган виконавчої влади, компетенція, владні повноваження.

Розбудова України як молодой, незалежної держави передбачає вирішення чималої кількості організаційних та правових проблем, де чільне місце посідають питання формування власної правової системи та відповідної моделі державного управління. Однак, на сьогодні, враховуючи курс інтеграції України до європейського співтовариства, а також в умовах проведення адміністративної реформи, об'єктивно виникає потреба в визначенні правових основ діяльності органів виконавчої влади, тобто на законодавчому рівні потрібно чітко визначити й закріпити їх правовий статус.

В найбільшій мірі це, в першу чергу, стосується окреслення меж компетенції – головного складового елемента правового статусу кожного державного органу. Оскільки, по-перше, вона являється фундаментальною складовою, яка встановлює повноваження та відповідальність державного органу щодо виконання закріплених за ним завдань та функцій; по-друге, саме компетенція визначає оперативну самостійність діяльності будь-якого органу.

Нині в законодавстві України часто використовуються термін компетенція. Проте, на жаль, ані в Конституції України, ані в законах та інших нормативно-правових актах немає визначення даної дефініції, що призводить до певних труднощів. У той же час, необхідно наголосити на тому, що подібний напрямок наукового пошуку надасть змогу усунути дублювання повноважень органів

виконавчої влади, забезпечить скорочення чисельності управлінського апарату і як результат – підвищить ефективність державного управління взагалі. Зазначеній проблематиці у різні часи присвятили свої роботи такі науковці як В. Б. Авер'янов, Г. В. Атаманчук, І. Л. Бачило, Ю. П. Битяк, Д. М. Бахрах, Б. М. Лазарєв, В. М. Манохін, Ю. А. Тихомиров та інших. Проте, варто відзначити, що окремі з наукових напрацювань названих авторів або втратили свою актуальність, або подекуди, уже не відповідають новим реаліям державотворення, які постали перед державним управлінням в Україні з огляду на євроінтеграційні плани нашої держави, що, власне, вимагає продовження наукових пошуків у даній сфері.

Одним з таких питань, яке потребує свого подальшого вивчення, є питання про теоретичне осмислення поняття компетенції органу виконавчої влади.

Отже, мета даної статті полягає у тому, щоб на основі аналізу чинного законодавства України і практики його реалізації та в контексті сучасних теоретичних досягнень юридичної науки визначити розуміння компетенції, її правову природу та складові елементи.

Першим кроком на шляху до досягнення сформульованої вище мети, на наш погляд, має стати з'ясування теоретичного розуміння категорії компетенція.

Поширеною є точка зору, що компетенція (лат. *Competentia* – відповідність, узгодженість, від *competere* – взаємно прагнути, відповідати, підходити) – це сукупність встановлених в офіційній – юридичній чи неюридичній – формі прав і обов'язків, тобто повноважень будь-якого органу чи посадової особи, які визначають можливість цього органу чи посадової особи приймати обов'язкові до виконання рішення, організовувати та контролювати їх виконання, вживати у необхідних випадках заходи відповідальності тощо [1, с. 196].

Компетенція державного органу, за своєю правовою природою походить від державної влади і обумовлена, передусім, потребами громадянського суспільства, а також ступенем “зворотного зв'язку” між державною владою і суспільством. Зміст і обсяг компетенції зумовлюється місцем, яке посідає той

чи інший орган у системі органів влади, що свідчить про ступінь самостійності та відособленості окремого органу в системі всього апарату, про певну самодостатність його владної діяльності.

У теорії держави і права компетенція державного органу—це закріплена законом або підзаконним актом сукупність його владних повноважень (прав і обов'язків), юридичної відповідальності й предмета відання (функціонального призначення) [2, с. 547]. В адміністративному ж праві під компетенцією розуміють певний обсяг державної діяльності, покладений на конкретний орган, або коло питань, передбачених законодавством, іншими нормативно-правовими актами, які він має право вирішувати в процесі практичної діяльності [3, с. 70]; сукупність юридично-владних повноважень (прав і обов'язків), що надаються йому для виконання відповідних завдань і функцій [4, с. 192; 5, с. 334].

Існують й інші погляди щодо поняття та структури компетенції. На думку А. А. Манжули, компетенція — це покладений законом на уповноважений державний орган обсяг публічних справ. До компетенційних елементів вчений відносить: нормативно встановлені цілі; предмети відання як юридично визначені сфери й об'єкти впливу; владні повноваження як гарантована законом міра прийняття рішень і здійснення дій [6, с. 43–44].

Деякі правники вважають, що компетенція не вичерпується такими компонентами, як предмети відання і владні повноваження. Зокрема, визнаючи велику роль відповідальності органу за доручену йому справу, певні автори відносять її до складу компетенції [7, с. 74]. Нерідко до складу компетенції вони як правило, включають: завдання, права, обов'язки, повноваження і відповідальність органу виконавчої влади [8, с. 189], а деякі вважають, що органи виконавчої влади наділені управлінською компетенцією, в якій знаходять своє юридичне вираження і закріплення обсяг наданих їм повноважень і міра відповідальності за доручену їм справу у віднесених до їх відання сферах державно-управлінської діяльності [9, с. 53].

Часто, до елементів компетенції включають і функції, тому що ці дві категорії дійсно дуже близькі. Однак переважна більшість дослідників

схиляється до думки, що функції органу влади (як і його фактична діяльність) не є елементом компетенції органу, а відображаються в ній шляхом закріплення конкретних прав і обов'язків органу (його повноважень), тобто компетенція є не що інше, як юридичне відображення функцій органу [10, с. 224].

Ми вважаємо, що існує сутнісна відмінність між функцією і компетенцією, яка полягає в тому, що остання показує, що конкретно може або повинен зробити орган державного управління в основних напрямках своєї діяльності, які і визначаються у фактичному змісті функції.

Проведений аналіз наукової літератури, присвяченої даному питанню, дає підстави погодитись з думкою, що досить поширеною та традиційною точкою зору в наукових розробках в умовах сучасності, є визначення компетенції як закріпленої законом або відповідним підзаконним актом сукупності предметів відання й владних повноважень. Тобто компетенція поєднує у собі два елементи: по-перше, “предмети відання” (підвідомчість), по-друге, “владні повноваження” або “права і обов'язки” органу [11, с. 40; 12, с. 16].

Не вдаючись до детального розгляду зазначених правових дефініцій, зазначимо, що підвідомчість – цеправове закріплення кола об'єктів, предметів, справ, на які поширюються владні повноваження [13, с. 28, 81]. Щодо владних повноважень державного органу, то вони виражаються, наприклад, у праві видавати правові акти – нормативні та індивідуальні, підписувати цивільно-правові договори, у можливості забезпечувати виконання і додержання правових актів примусовими засобами

Відносно інституту відповідальності автор погоджується з думкою Ю. А. Тихомирова, вважаючи її супутнім елементом компетенції [14, с. 165], як юридичної гарантії належного виконання органом державної влади своїх завдань і функцій, стимулятор повної реалізації його владних повноважень.

На останок, зауважимо, що хоч значна кількість органів виконавчих органів мають тотожні повноваження (наприклад, міністерства), але компетенція кожного з них суворо індивідуальна завдяки відмінностям у підвідомчості. Щоб зробити висновок про те, чи діє орган або посадова особа в рамках своєї компетенції, необхідний аналіз сукупності предметів відання і

повноважень. У випадку, коли повноваження органів виконавчої влади мають конкуруючий характер, потрібно: по-перше, враховувати вимоги ієрархії; по-друге – підвідомчість, яка закріплюється юридичними нормами, в різних нормативно-правових актах, починаючи з Конституції і закінчуючи посадовими інструкціями.

Отже, підсумовуючи викладене вище, можна зробити наступні висновки. Компетенція органу виконавчої влади як організаційно-правова категорія являється сукупністю його предметів відання й владних повноважень, передбачених законодавством або іншими нормативно-правовими актами, шляхом реалізації яких орган виконавчої влади здійснює свою діяльність. Основними елементами компетенції являється “предмет відання”(підвідомчість) та владні повноваження (права і обов’язки). Що стосується відповідальності, то автор погоджується з думкою Ю. А. Тихомирова, вважаючи відповідальність супутнім елементом компетенції. Чітке закріплення на законодавчому рівні всіх складових елементів компетенції, включаючи й відповідальність, дозволить усунути дублювання повноважень органів виконавчої влади.

Джерела та література

1. *Компетенція* // Юридична енциклопедія: у 6 т. Т 3 / редкол.: Ю. С. Шемчушенко, М. П. Зяблюк, В. П. Горбатенко та ін.; НАН України, Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького. – К.: Укр. енцикл., 2001. – С. 196.
2. Скакун О. Ф. Теорія держави і права: підруч. (енциклопедичний курс) / О. Ф. Скакун. – Х.: Еспада, 2006. – 776 с.
3. *Адміністративне право України: підручник* / Ю. П. Битяк, В. М. Гаращук, О. В. Дяченко та ін.; за ред. Ю. П. Битяка. – К.: Юрінком Інтер, 2007. – 544 с.
4. *Адміністративне право. Академічний курс: підручник: у 2 т.: Т.1. Загальна частина* / ред. колегія: В. Б. Авер’янов (голова). – К.: Юридична думка, 2004. – 584 с.

5. *Адміністративне право: навч. пос.* / О. І. Остапенко, З. Р. Кісіль, М. В. Ковалів, Р. В. Кісіль. – К.: Правова єдність, 2008. – 536 с.
6. *Манжула А. А.* Державне управління на місцевому рівні: адміністративно-правовий аспект: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. // А. А. Манжула; Нац. ун-т внутр. справ. – Х., 2003. – 189 с.
7. *Величко В. О.* Конституційно-правовий статус місцевих державних адміністрацій в Україні: моногр. / В. О. Величко. – Х., 2005. – 208 с.
8. *Бахрах Д. Н., Россинский Б. В., Стариков Ю. Н.* Административное право: учебник для вузов / Д. Н. Бахрах, Б. В. Россинский, Ю. Н. Стариков. – М.: Норма, 2004. – 768 с.
9. *Шкарупа В. К., Коваль М. В., Савчук О. П., Самофалов Л. П., Мацелик М. О.* Адміністративне право: навч. посіб. / В. К. Шкарупа, М. В. Коваль., О. П. Савчук., Л. П. Самофалов., М. О. Мацелик. – Ірпінь: Національна академія ДПС України, 2005. – 248 с.
10. *Карабін Т. О.* Компетенція місцевих органів державно виконавчої влади та органів місцевого самоврядування: теоретико-термінологічні аспекти / Т. О. Карабін // Держава і право: зб. наук. праць. Юридичні і політичні науки / Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького НАН України. К., 2005. – № 29. – С. 221–228.
11. *Лебідь Н. В.* Адміністративно-правовий статус державних інспекцій в Україні: дис. ... кан. юрид. наук: 12.00.07 / Н. В. Лебідь; Нац. ун-т внутр. справ. – Х., 2004. – 185 с.
12. *Пономаренко Г. О.* Функції суб'єктів загальної компетенції у сфері забезпечення внутрішньої безпеки держави: Г. О. Пономаренко // Вісник ХНУВС– 2007. – № 38. – С. 12–17.
13. *Бахрах Д. Н.* Административное право: учебник для вузов / Д. Н. Бахрах. – М.: 2004. – 356 с.
14. *Административное право и процесс: полный курс: учебник* / Ю. А. Тихомиров. – М., 2003. – 652 с.

The article is devoted the attempt of determination of essence of jurisdiction of organ of executive power. In-process, on the basis of analysis of current legislation and scientific researches on this question legal nature of jurisdiction is found out and the attempt of determination of its structure is carried out.

Keywords: *legal status, organ of executive power, jurisdiction, imperious plenary powers.*