

УДК 342.6

Олександр Крупчан,

кандидат юридичних наук, доцент, академік НАПрН України,
директор Науково-дослідного інституту приватного права і підприємництва
імені академіка Ф. Г. Бурчака НАПрН України

ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА ЗМІСТУ КОМПЕТЕНЦІЇ ОРГАНІВ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ

У статті аналізується загальна характеристика змісту компетенції органів державної влади як складової компетенції держави. На основі законодавчого визначення функцій та повноважень органів виконавчої влади пропонується визначення загальної компетенції системи органів виконавчої влади.

Ключові слова: орган виконавчої влади, система виконавчої влади, повноваження, загальна компетенція.

Загальна компетенція держави є сукупністю компетенцій її органів, у тому числі центральних органів виконавчої влади, яка проявляється у їх діяльності і закріплена у відповідних компетенційних актах. Орган виконавчої влади наділений певним колом повноважень — прав і обов'язків, тобто компетенцією. Вона закріплюється в нормативно-правових актах певного виду, які характеризуються як компетенційні (або «статусні»). Компетенція є основною складовою змісту правового статусу кожного органу, яка доповнюється такими важливими елементами, як його завдання, функції, характер взаємозв'язків з іншими органами (як по «вертикалі», так і по «горизонталі»), місце в ієрархічній структурі органів виконавчої влади, порядок вирішення установчих і кадрових питань тощо [1].

Завдання (цілі) і функції органу є визначальними щодо характеру його прав і обов'язків. Хоча слід зауважити, що з техніко-юридичної точки зору в чинному законодавстві нерідко є дуже нечіткими межі між формулюваннями завдань і функцій, з одного боку, функцій і повноважень — з іншого. Тому, характеризуючи, власне, компетенції органів виконавчої влади, доцільно враховувати характер не лише прав і обов'язків, а й деяких інших складових їх правового статусу, насамперед завдань і функцій (хоч текстually вони можуть і не розмежовуватись). Тим більше, що найчастіше фіксація повноважень тісно переплетена з функціями.

Кожному виду органів виконавчої влади властиві певний обсяг компетенції та відповідні форми і напрями її реалізації в ході практичного виконання покладених на них завдань і функцій. Розглянемо основні ознаки компетенції, спираючись на трирівневу структуру системи органів виконавчої влади.

До основних завдань *Кабінету Міністрів України* належить:

— забезпечення державного суверенітету та економічної самостійності України; здійснення внутрішньої та зовнішньої політики держави в інтересах Українського народу; виконання Конституції України і законів України, актів Президента України;

— вжиття заходів щодо забезпечення прав і свобод людини та громадянина, створення сприятливих умов для вільного і гармонійного розвитку особистості;

— забезпечення проведення фінансової, цінової, інвестиційної та податкової політики; політики у сферах праці й зайнятості населення, соціального захисту, освіти, науки і культури, охорони природи, екологічної безпеки і природокористування;

— розробка і здійснення загальнодержавних програм економічного, науково-технічного, соціального і культурного розвитку України;

— забезпечення рівних умов розвитку всіх форм власності; здійснення управління об'єктами державної власності відповідно до закону;

— здійснення заходів щодо забезпечення обороноздатності і національної

безпеки України, громадського порядку, боротьби зі злочинністю;

— організація і забезпечення здійснення зовнішньоекономічної діяльності України, митної справи;

— спрямування та координація діяльності міністерств, інших органів виконавчої влади.

Для реалізації зазначених завдань Кабінет Міністрів України наділений широким колом функцій і повноважень, які спрямовані на організацію виконання Конституції України і законів України, указів Президента України та постанов Верховної Ради України, власної програми діяльності, схваленої Верховною Радою України, постійного контролю за здійсненням виконавчої діяльності підвідомчими уряду органами, вжиття заходів щодо усунення недоліків роботі цих органів [2].

Основні функції та повноваження Кабінету Міністрів України зводяться до того, що він, наприклад, у сфері економіки та фінансів головним чином:

— забезпечує проведення державної економічної політики, здійснює прогнозування та державне регулювання економіки України;

— розробляє та здійснює загальнодержавні програми економічного й соціального розвитку;

— реалізує державну фінансову та податкову політику, сприяє стабільності грошової одиниці України; розробляє кожного року проект закону про Державний бюджет України та забезпечує виконання затвердженого Верховною Радою України Державного бюджету України; приймає рішення про використання коштів резервного фонду Кабінету Міністрів України;

— здійснює контроль за обслуговуванням державного боргу України, приймає рішення про випуск державних внутрішніх позик, проведення грошово-речових лотерей; організовує державне страхування;

— забезпечує реалізацію державної політики цін, державне регулювання ціноутворення; організовує і забезпечує проведення зовнішньоекономічної політики України, здійснює в межах, визначених законом, регулювання зовнішньоекономічної діяльності;

— виступає гарантом щодо позик, які у визначених законом про Державний бюджет України межах надаються іно-

земними державами, банками, фінансовими міжнародними організаціями, а в інших випадках, відповідно до міжнародних договорів України, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України.

Аналогічним чином можуть бути представлені функції і повноваження Кабінету Міністрів України в інших сферах діяльності. Самі ж ці сфери доцільно згрупувати за такими напрямками: 1) сфери соціальної політики, охорони здоров'я, освіти, науки, культури, спорту, туризму, охорони довкілля; 2) сфери правової політики, законності, забезпечення прав і свобод людини та громадянина; 3) сфери зовнішньої політики, національної безпеки та обороноздатності; 4) сфери державної служби та кадрової політики. У названих сферах Кабінет Міністрів України має здійснювати функції та повноваження, що визначаються Конституцією і законами України, а власне функції — також актами Президента України.

Основною формою реалізації компетенції Кабінету Міністрів України є прийняття правових актів — постанов і розпоряджень, які обов'язкові до виконання на території України. У формі постанов Кабінету Міністрів України видаються акти, які мають нормативний характер, або з питань, що мають найбільш важливе загальне значення. У формі розпоряджень Кабінету Міністрів України — акти, що мають індивідуальний характер, або з питань внутрішньорганізаційної та іншої поточної роботи Кабінету Міністрів України.

Стосовно повноважень Кабінету Міністрів України у відносинах з іншими державними органами насамперед слід виділити напрями впливу з його боку на очолювану ним систему органів виконавчої влади, яку утворюють центральні та місцеві органи виконавчої влади. Зокрема стосовно центральних органів Кабінет Міністрів України спрямовує, координує і контролює діяльність міністерств, державних комітетів України та інших центральних органів виконавчої влади, які є підвідомчими Кабінету Міністрів України і безпосередньо підпорядковані йому.

Серед органів, що не належать до системи органів виконавчої влади, найбільш розгалужені й тісні зв'язки Кабінету Міністрів України з Президентом

України і Верховною Радою України. У відносинах з Президентом України повноваження Кабінету Міністрів України торкаються насамперед його участі у виконанні указів Президента України, у реалізації повноважень останнього з питань забезпечення державного суверенітету й економічної самостійності, національної безпеки й обороноздатності, здійснення внутрішньої і зовнішньої політики держави, виконання Конституції та законів України, актів Президента України, додержання прав і свобод людини і громадянина, а також з інших питань здійснення виконавчої влади.

Серед повноважень Кабінету Міністрів України у відносинах з Верховною Радою України слід насамперед виокремити його участь у законотворчій діяльності. Відповідно до ст. 93 Конституції України уряд має право законодавчої ініціативи у Верховній Раді України. Важливе значення у відносинах Кабінету Міністрів України з Верховною Радою України має право Прем'єр-міністра України, інших членів уряду бути присутніми на засіданні Верховної Ради України і бути вислуханими. У разі порушення народними депутатами України питань, що стосуються діяльності Кабінету Міністрів України або його членів, Прем'єр-міністр України має право на одержання необхідних роз'яснень із цих питань.

Компетенція *центральної влади* різних видів має свої певні особливості. Зокрема міністерства посідають провідне місце серед центральних органів і є найбільш самостійними в питаннях формування й реалізації державної політики у відповідному секторі (сфері) державного управління. Так, міністерства загалом:

- формують державну політику в закріплених за ними секторах (сферах) державного управління;

- розробляють і реалізують цільові програми розвитку, у закріплених за ними секторах державного управління вживають заходів, спрямованих на поглиблення ринкових економічних перетворень;

- визначають пріоритетні напрями та основні планові показники розвитку у відповідних секторах державного управління;

- прогнозують розвиток процесів і об'єктів, що перебувають у закріплених за ними секторах державного управління;

- беруть участь у розробленні проєктів Державного бюджету України, загальнодержавних програм економічного, науково-технічного, соціального, національно-культурного розвитку України, охорони довкілля тощо та забезпечують їх виконання;

- беруть участь у формуванні та реалізації політики щодо виконання робіт, послуг і поставок продукції для державних потреб та в утворенні державних резервних фондів фінансових і матеріально-технічних ресурсів, виступають державним замовником зазначених робіт та послуг;

- розробляють відповідні фінансово-економічні та інші нормативи, механізм їх впровадження, затверджують, відповідно до законодавства, державні стандарти;

- видають, у передбачених законами випадках, спеціальні дозволи (ліцензії) на здійснення окремих видів господарської діяльності та здійснюють чимало інших функцій, передбачених законами України, актами Президента України та Кабінету Міністрів України.

Разом із тим, у всіх центральних органів є певне коло спільних для них повноважень, які часто називають «організаційними». Наприклад, як правило, всі центральні органи мають право:

- одержувати, в установленому порядку від інших центральних та місцевих органів виконавчої влади, апаратів Верховної Ради України, органів судової влади, Президента України, органів прокуратури, органів місцевого самоврядування інформацію, документи і матеріали, а від органів державної статистики — безоплатно статистичні дані, необхідні для виконання покладених на них завдань;

- залучати фахівців підвідомчих органів і організацій, а за домовленістю з керівниками — фахівців інших центральних і місцевих органів виконавчої влади, підприємств, установ, організацій для розгляду питань, віднесених до їх компетенції;

- утворювати, в разі потреби за власною ініціативою, а також за дорученням Президента України та Кабінету Міністрів України спільні координаційні органи, комісії, експертні групи, залучати на договірній основі фахівців для підготовки проєктів актів законодавства, здійснення їх експертизи і надання консультацій;

— скасовувати в межах своїх повноважень акти підпорядкованих їм територіальних органів, а також ставити перед іншими центральними органами виконавчої влади, місцевими державними адміністраціями питання про скасування актів підпорядкованих їм органів;

— здійснювати перевірки, інспектування й інші дії та приймати рішення, що у передбачених законами випадках є обов'язковими до виконання іншими органами, підприємствами, установами, організаціями, що належать до їх сфери управління.

Центральні органи у межах своєї компетенції сприяють органам місцевого самоврядування — радам та їх виконавчим комітетам — у здійсненні ними повноважень місцевого самоврядування. Виконавчі органи рад з питань здійснення делегованих радам повноважень органів виконавчої влади підконтрольні та підзвітні відповідним центральним органам.

Основні завдання місцевих державних адміністрацій полягають у тому, що вони забезпечують на відповідній території: виконання Конституції України та законів України, актів Президента України, Кабінету Міністрів України та інших органів виконавчої влади вищого рівня; законність і правопорядок, додержання прав і свобод громадян; виконання державних і регіональних програм соціально-економічного та культурного розвитку, програм охорони навколишнього середовища, а в місцях компактного проживання національних меншин і корінних народів також програм їх національного та культурного розвитку; підготовку й виконання відповідних обласних та районних бюджетів; взаємодію з органами місцевого самоврядування [3].

Зміст компетенції місцевих державних адміністрацій визначається віднесенням до їх відання вирішення у межах і формах, визначених Конституцією України і законами України, таких питань місцевого життя: забезпечення законності, охорони прав, свобод і законних інтересів громадян; соціально-економічного розвитку відповідних територій; бюджету, фінансів та обліку; управління майном, приватизації та підприємництва; промисловості, сільського господарства, будівництва, транспорту і зв'язку; науки, освіти, культури, охорони здоров'я, фізкультури і спорту, сім'ї, жінок, молоді та неповнолітніх; вико-

ристання землі, природних ресурсів, охорони навколишнього середовища; зовнішньоекономічної діяльності; оборонної роботи та мобілізаційної підготовки; соціального захисту населення, праці та заробітної плати; в інших галузях (сферах), визначених законами.

Для виконання своїх завдань і функцій місцеві державні адміністрації мають право:

— здійснювати контроль за станом додержання Конституції України та законів України, інших актів законодавства органами місцевого самоврядування, керівниками підприємств, установ, організацій незалежно від форм власності і підпорядкування, а у разі виявлення порушень входить з поданням до цих органів про усунення відповідних порушень;

— одержувати необхідну статистичну інформацію та інші необхідні для здійснення своїх повноважень дані від державних органів, органів місцевого самоврядування, громадських і релігійних організацій, підприємств, установ та організацій;

— порушувати питання про дострокове припинення повноважень відповідних рад, сільських, селищних і міських голів згідно з чинним законодавством;

— залучати вчених, спеціалістів, представників громадськості до підготовки і розгляду питань, що належать до компетенції місцевих державних адміністрацій;

— надсилати Президенту України, Кабінету Міністрів України, іншим органам виконавчої влади вищого рівня пропозиції з питань вдосконалення чинного законодавства і практики його реалізації у сфері державного управління;

— приймати акти з питань, віднесених до компетенції місцевих державних адміністрацій.

Поряд із цим Президент України за поданням Кабінету Міністрів України у межах, визначених Конституцією України та законами України, може додатково передавати (делегувати) місцевим державним адміністраціям повноваження органів виконавчої влади вищого рівня. Така передача має супроводжуватися наданням їм відповідних фінансових, матеріально-технічних та інших ресурсів, необхідних для здійснення таких повноважень.

Органи місцевого самоврядування на відповідних територіях — обласні та ра-

йонні ради — також мають право делегувати окремі свої повноваження місцевим державним адміністраціям. Останні здійснюють делеговані їм повноваження з метою забезпечення місцевих інтересів населення району чи області і несуть відповідальність за їх реалізацію. Місцеві державні адміністрації у частині здійснення ними делегованих повноважень підзвітні і підконтрольні відповідним радам [4].

Місцеві державні адміністрації при здійсненні своїх повноважень у сфері управління співпрацюють з відповідними міністерствами та іншими центральними органами. Голови місцевих державних адміністрацій координують діяльність територіальних органів (підрозділів) міністерств та інших центральних органів, сприяють їм у виконанні покладених на ці органи завдань.

Місцеві державні адміністрації на підвідомчій території мають плідно взаємодіяти з органами місцевого самоврядування, зокрема у вирішенні питань економічного, соціального та культурного розвитку відповідних територій, зміцнення матеріальної та фінансової бази

місцевого самоврядування, виконання наданих їм законом повноважень органів виконавчої влади, розглядати та враховувати у своїй діяльності пропозиції органів місцевого самоврядування. При цьому місцеві державні адміністрації не повинні втручатися у здійснення органами місцевого самоврядування власних повноважень.

Завершуючи висвітлення загальних засад компетенції органів виконавчої влади, слід наголосити на тому, що створенню стабільної юридичної основи організації та функціонування виконавчої влади має сприяти ключовий статусний закон «Про центральні органи виконавчої влади». Причому із його змістом має бути гармонізовано і нову редакцію чинного Закону України «Про місцеві державні адміністрації». Вважаємо, що на сьогодні слід виділяти єдину загальну компетенцію системи органів виконавчої влади незалежно від того, якою конкретно компетенцією наділений певний орган державної виконавчої влади. Така єдина загальна компетенція системи органів виконавчої влади має як потенційний, так і реальний характер.

ПРИМІТКИ

1. Органи державної влади в Україні : монографія / за ред. В. Ф. Погорілка. — К. : Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2002. — С. 401—405.
2. Селіванов В. Право і влада суверенної України: методологічні аспекти / В. Селіванов. — К. : Ін Юре, 2002. — С. 231—234.
3. Ярмиш О. Н. Державне будівництво та місцеве самоврядування в Україні : підручник / О. Н. Ярмиш, В. О. Сербогін ; за заг. ред. Ю. М. Тодики. — Х. : Нац. ун-т внутр. справ, 2002. — С. 482—483.
4. Кампо В. М. Місцеве самоврядування в Україні / В. М. Кампо. — К. : Ін Юре, 1997. — С. 22—23.

Крупчан Александр. Общая характеристика содержания компетенции органов исполнительной власти.

В статье анализируется общая характеристика содержания компетенции органов государственной власти как составляющей компетенции государства. На основе законодательного определения функций и полномочий органов исполнительной власти предлагается определение общей компетенции системы органов исполнительной власти.

Ключевые слова: орган исполнительной власти, система исполнительной власти, полномочия, общая компетенция.

Krupchan Olexandr. General description of the content of the competence of the executive power.

This article analyzes the general characteristics of the content of the competence of public authorities as part of the competence of the state. Based on the legal definition of the functions and powers of the executive proposed definition of general jurisdiction of the executive branch.

Key words: government agencies, system of executive power, powers of general competence.