

Олександр Дніпров

Навчально-науковий інститут права та психології
Національного університету “Львівська політехніка”,
кандидат юридичних наук,
докторант кафедри адміністративного та інформаційного права

КОМПЕТЕНЦІЯ ЯК ЕЛЕМЕНТ ПРАВОВОГО СТАТУСУ ОРГАНІВ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ

© Дніпров О., 2017

Статтю присвячено дослідженню компетенції органів виконавчої влади, як елемента їхнього правового статусу, що є одним із найважливіших питань адміністративного права, пов'язаних з організацією діяльності органів державної влади, особливо органів виконавчої влади та таким, що вимагає серйозного наукового осмислення та комплексного аналізу нормативного матеріалу.

Ключові слова: виконавча влада; органи виконавчої влади; компетенція; правовий статус органів виконавчої влади.

Александр Днепров

КОМПЕТЕНЦИЯ КАК ЭЛЕМЕНТ ПРАВОВОГО СТАТУСА ОРГАНОВ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ

Статья посвящена исследованию компетенции как элемента их правового статуса органов исполнительной власти, что является одним из важнейших вопросов административного права, связанных с организацией деятельности органов государственной власти, особенно органов исполнительной власти и требующим серьезного научного осмысления и комплексного анализа нормативного материала.

Ключевые слова: исполнительная власть; органы исполнительной власти; компетенция; правовой статус органов исполнительной власти.

Olexandr Dniprov

Institute of Jurisprudence and Psychology
Lviv Polytechnic National University
Department of Administrative and Informational Law
Ph.D.

COMPETENCE AS THE LEGAL STATUS ENFORCEMENT AUTHORITIES

The article is devoted to the competence of the executive authorities, as element of their legal status, which is one of the most important issues of administrative law related to the organization of activity of bodies of state power, especially Executive power, and that requires a serious scientific understanding and integrated analysis of a standard material.

Key words: the executive; the executive authorities; competence; the legal status of the executive.

Постановка проблеми. Необхідно зазначити, що нині на законодавчому рівні немає чітких дефініцій таких базових понять, як “орган виконавчої влади”, “система і структура органів виконавчої влади”, “організаційно-правові форми органів виконавчої влади”, “компетенція органу виконавчої влади”, що є суттєвою перешкодою при здійсненні адміністративної реформи та модернізації державного управління. При цьому в науці адміністративного права теорія правового статусу органу виконавчої влади до кінця ще не розроблена.

Відсутність такого понятійного апарату негативно впливає на визначення правового статусу органів виконавчої влади держави і є перешкодою для подальшого і ефективнішого реформування системи органів виконавчої влади в Україні.

Необхідно також зауважити, що можливості органів виконавчої влади здійснювати свої функції і компетенцію безпосередньо залежать від їхнього організаційно-правового статусу, обсягу повноважень, місця в системі державного управління. У цьому плані проблема законодавчого визначення основних елементів правового статусу органів виконавчої влади набуває першочергового значення. Без вирішення цього питання неможлива реалізація значної кількості програм соціально-економічного розвитку держави та національних проектів у найважливіших сферах суспільного життя і галузях управління, що негативно впливатиме на досягнення стратегічного вектора України – європейського вибору.

Аналіз дослідження проблеми. Незважаючи на серйозний доробок щодо дослідження виконавчої влади, накопичений у правознавстві та державному управлінні (В. Авер'янов, О. Бандурка, А. Берlach, В. Білоус, І. Бородін, Н. Бортник, В. Бутенко, В. Гвоздецький, С. Єсімов, В. Заросило, Д. Йосифович, О. Кальман, М. Камлик, М. Ковалів, В. Колпаков, Т. Коломоєць, О. Кузьменко, Є. Курінний, Є. Невмержицький, Н. Нижник, В. Ортинський, О. Остапенко, В. Петков, С. Петков, О. Рябченко, М. Тищенко, О. Филімонов, В. Шамрай, Х. Ярмакі та інші), залишається низка проблемних питань, викликаних сучасним розвитком суспільства, розв'язати які можна через з'ясування сутності та змісту правового статусу органів виконавчої влади в умовах сьогодення.

Мета статті – розкрити сутність та основні елементи правового статусу органів виконавчої влади на основі вивчення стану нормативно-правової бази; виявлення основних проблем при закріпленні правового статусу органів виконавчої влади, а також розкриття проблем його реалізації на сучасному етапі розвитку держави.

Виклад основного матеріалу. Правовий статус органу виконавчої влади є складною правовою конструкцією. На підставі цього, для повного і всебічного розкриття його змісту доцільно виділити основні елементи та їхнє співвідношення з головними ознаками органу виконавчої влади як суб'єкта управління. З цією метою необхідно звернутися до положень, вироблених наукою адміністративного права [1].

Орган виконавчої влади, як ланка державного апарату, здійснює в межах своєї компетенції виконавчу і розпорядчу діяльність з метою реалізації функцій держави. А тому на практиці необхідно правовими засобами забезпечити його основні позиції (правовий статус) як суб'єкта державного управління. У цьому полягає одна з гарантій якості та ефективності діяльності органів виконавчої влади.

Встановлення правового статусу є однією з форм правового регулювання діяльності суб'єкта. З метою встановлення специфіки правового статусу органу виконавчої влади важливо з'ясувати ознаки органу і визначити відповідні цим ознакам риси його статусу. Це дасть змогу зробити найпереконливіший висновок про призначення і роль правового статусу як правової категорії.

Отже, виконавча влада здійснюється системою спеціально створюваних суб'єктів – органами виконавчої влади різних рівнів, наділених виконавчою компетенцією, що не притаманна органам законодавчої та судової влади. Як влучно зазначає В. Б. Авер'янов, система органів виконавчої

влади є найважливішим елементом механізму державного управління [2, с. 24]. Через систему цих органів здійснюється державне управління, виконавча та розпорядча діяльність.

Державні органи виконавчої влади уповноважені діяти самостійно в межах компетенції, визначеної Конституцією України та законами України.

Виконавча влада орієнтована, передусім, на втілення в життя законів та інших актів органів держави, державне регулювання процесами розвитку суспільства. Від інших гілок влади вона принципово відрізняється предметом і сферою своєї діяльності, а основним її призначенням є організація виконання приписів законодавчої влади та інших нормативно-правових актів, тому вона й названа “виконавчою владою” і характеризується тим, що має власну сферу суспільних відносин для реалізації своїх повноважень.

Згідно з Конституцією України органи виконавчої влади наділені також повноваженнями щодо видання нормативних актів та участю у нормотворчому процесі. Правотворча діяльність, що здійснюється у межах законодавчо визначених процедур, є однією з найважливіших форм реалізації компетенції органів виконавчої влади.

Важливою ознакою виконавчої влади, на переконання Н. Р. Нижник, є її організуючий характер. У ній зосереджена вся реальна практична робота щодо здійснення законів, актів вищого керівництва. Вона переводить політичні проблеми в організаційні, об’єднує зусилля громадян, наводить порядок, підтримує його в нормальних та екстремальних умовах [3, с. 13].

Серед усіх ознак органу виконавчої влади найважливішим є те, що він:

- а) займає певне місце в системі державного механізму;
- б) бере участь у виконанні функцій держави у певній сфері суспільних відносин;
- в) має певну організаційну структуру, яка відповідає меті його діяльності;
- г) володіє здатністю діяти від імені держави у формі виконавчо-розпорядчої діяльності;
- д) наділений публічно-владними повноваженнями [4, с. 98].

Для того, щоб орган виконавчої влади став правоздатним, він повинен знайти свій правовий статус, у якому кожен із згаданих ознак отримує правове оформлення та необхідні правові засоби, через які ці ознаки реалізуються на практиці.

Отже, ґрунтуючись на наведених ознаках, можна стверджувати, що правовий статус органу виконавчої влади:

а) визначає його місце в системі державних органів, встановлених Конституцією України, або в тій чи іншій їх підсистемі;

б) фіксує його призначення в системі виконання державних функцій шляхом встановлення основної мети, завдань та функцій;

в) закріплює певну організаційну структуру і ресурси (або порядок їх формування) шляхом встановлення порядку фінансування, розподілу матеріальних коштів, необхідних для реалізації його завдань і функцій, шляхом регламентації порядку організації роботи;

г) визначає компетенцію органу, тобто окреслює коло його прав і обов’язків, необхідних для реалізації мети, завдань і функцій; статус визначає методи і форми діяльності органу.

З огляду на це, в адміністративно-правовому статусі органів виконавчої влади можемо виділити три головних блоки:

- цільовий;
- структурно-організаційний;
- компетенційний.

Отже, обумовлені правовим статусом права та обов’язки орієнтовані на функції органу і забезпечують його здатність діяти владно, від імені держави відносно підлеглих йому об’єктів управління, а також вчиняти юридичні дії відносно інших органів і організацій, які не перебувають з ним у відносинах підпорядкування. Так проявляється співвідношення основних елементів статусу органу управління та його головних ознак.

Зміст і призначення правового статусу органу виконавчої влади як суб’єкта управління і права, в науковій літературі визначається по-різному.

Зокрема, деякі вчені вважають, що правовий статус органів державного управління знаходить своє конкретне вираження в їх компетенції. У ній закріплюються завдання, функції, права та

обов'язки, форми і методи діяльності цих органів, тобто їхня адміністративна правоздатність та дієздатність [5]. Інші трактують компетенцію як право і обов'язок здійснювати певну діяльність [6].

Натомість відомий учений-адміністративіст Д. М. Бахрах під компетенцією розуміє “сукупність владних повноважень щодо певних предметів відання” [7].

З огляду на це детальніше доцільно зупинитися на компетенційному блоці.

Компетенція органу виконавчої влади є складною правовою конструкцією. Визначення її поняття та правильне використання при розробці нормативних правових актів, що регламентують адміністративно-правовий статус органів виконавчої влади, має істотне значення для підвищення ефективності діяльності цих органів.

Тому для повного і всебічного розкриття змісту цього поняття доцільно виділити його основні елементи та визначити їхнє співвідношення один з одним.

Термін “компетенція” походить від латинського “competentia” (ведення, здатність, належність за правом), тобто коло повноважень установи або особи [8]. Необхідно зазначити, що стосовно поняття компетенція органу виконавчої влади немає одностайності. В юридичній літературі існує декілька трактувань цього поняття.

Зокрема, Ю. А. Тихомиров під компетенцією розуміє комплекс легально встановлених способів здійснення публічних функцій. Вона складається з елементів двоякого роду. До власне компетенційних елементів належать предмети відання як юридично визначені сфери та об'єкти впливу, а також владні повноваження як гарантована законом міра прийняття рішень. До супутніх елементів необхідно віднести, передусім, цілі як довгострокову нормативну орієнтацію, що виражається в безперервному вирішенні завдань, що виникають, за допомогою здійснення компетенції [9]. Окремі вчені визначають компетенцію державного органу як юридично надані йому права на вирішення певного кола питань і на видання певних видів правових актів, що встановлює місце цього органу в системі державних органів, які реалізуються ним самостійно [10]. Водночас, до елементів компетенції органу управління деякі науковці відносять його завдання, функції, права та обов'язки [11]. В науковій літературі трапляється думка про те, що компетенція державного органу охоплює його завдання, функції, права і обов'язки, форми і методи діяльності цих органів, тобто їх адміністративна правоздатність і дієздатність [12].

Натомість, деякі вчені вважають, що компетенція має два значення, які міцно увійшли в обіг:

- а) коло питань, в яких певна особа або особи володіють знаннями;
- б) коло повноважень (прав і обов'язків відати чим-небудь) [13].

На підставі перерахованих вище визначень можемо зробити висновок, що причина розбіжностей полягає в тому, що поняття “компетенція державного органу”, то ототожнюється з правоздатністю цих органів, то змішується з іншими поняттями, наприклад, “предмети відання”, “коло запитань”.

На нашу думку, поняття “компетенція державного органу”, зокрема й органу виконавчої влади є самостійним юридичним поняттям, відмінним від понять “предмети відання”, “правоздатність” тощо. Далі спробуємо обґрунтувати цю думку.

Як вже було зазначено вище, деякі автори стверджують, що тлумачення компетенції як сукупності прав і обов'язків недостатньо або навіть неправильно і пропонують додати сюди третій елемент, а саме “предмети відання”. У зв'язку з цим виникає питання: якою мірою обґрунтовано пропозицію?

Звичайно, компетенція органу завжди дає уявлення про те, в якій галузі державного управління він діє, якою галуззю керує, які підприємства і установи, що йому підпорядковані і навіть який зміст виконуваних ним функцій. Але досягається це не перерахуванням предметів, питань, сфер, а вказівкою на права й обов'язки органу у відносинах, що стосуються цих предметів, питань і сфер. Ці права та обов'язки можуть бути деталізовані або ж сформульовані в загальному вигляді, на кшталт “здійснює державну політику у сфері освіти”, “розробляє бюджет” тощо.

Однак і в першому, і в другому випадку йдеться про характеристику відносин органу до певних сфер, предметів і питань, а не про них самих.

Отже, під компетенцією слід розуміти сукупність прав і обов'язків органу стосовно галузей, сфер, об'єктів управління (“предметів відання”), а не права та обов'язки плюс згадані предмети відання.

На підставі викладеного вище, треба зазначити, що “предмети відання” – це самостійна правова категорія, хоча і взаємопов’язана з поняттям “компетенція”. Наприклад, деякі вчені зауважують, що поняття “предмети відання” слід трактувати як сфери прикладання компетенції [14]. Натомість, Б. М. Лазарев під “предметами відання” розуміє “коло питань, що визначають компетенцію органу державної влади, а в зв’язку з цим і обсяг повноважень органів”[15].

Сказане вище дає змогу умовно визначити категорію “предмети відання” як сферу діяльності органів влади і управління, наділених правом і обов’язком здійснювати певні управлінські функції стосовно об’єктів управління.

Як вже було зазначено вище, між термінами “предмети відання” і “компетенція” простежується певна взаємозалежність і взаємозв’язок. Наприклад, на основі з предметів відання міністерства визначається його компетенція, своєю чергою, компетенція міністерства зараховує цей орган до визначеної сфери управління. При цьому вказівка на “предмети відання” має стати обов’язковою вимогою при визначенні компетенції органів виконавчої влади.

Для того, щоб точно визначити компетенцію, буває необхідно вказати характер завдань і функцій, для здійснення яких орган наділяється компетенцією, територію та об’єкти, на які поширюються його повноваження. У зв’язку з цим, виникає ще одне запитання: чи є цілі і завдання органу виконавчої влади елементами його компетенції?

Багато положень про органи виконавчої влади мають розділи, присвячені цілям і завданням цих органів. З урахуванням цього, більшість авторів називають завдання одним з елементів компетенції органу управління.

На нашу думку, завдання у загальних рисах визначають певною мірою компетенцію органу, але самі не є її елементами. Вони встановлюють ті цілі, на досягнення яких повинна бути спрямована діяльність органу в межах його компетенції. Обов’язок виконувати передбачені правовими нормами завдання – це складова правового статусу органу, який значно ширше його компетенції.

Ще одним дискусійним питанням у юридичній літературі є питання про співвідношення компетенції органу та його правоздатності.

Багато авторів ототожнюють поняття “компетенція” і “правоздатність”. На нашу думку, поняття “компетенція органу виконавчої влади” і “правоздатність органу виконавчої влади” – різні правові явища, і їх не можна ототожнювати. Оскільки, “компетенція державного органу” і “правоздатність державного органу” – це поняття несумісні, адже містять ознаки, що виключають збіг їхніх обсягів. Правоздатність державного органу є конкретна, визначена законодавством сукупність прав та обов’язків державного органу, що фіксує ті правовідносини, учасником яких державний орган може бути.

Висновки. Підсумовуючи викладене вище, можемо констатувати, що компетенція органів виконавчої влади становить сукупність функцій і повноважень (прав і обов’язків) стосовно галузей, сфер, об’єктів управління (“предметів відання”). Відповідно до цього визначення компетенція державного органу визначається шляхом вказівки на:

- 1) сферу суспільного життя, яка є об’єктом діяльності органу;
- 2) державну функцію, яку орган повинен здійснювати у певній галузі суспільного життя і яка проявляється в низці окремих питань, що підлягають віданню органу;
- 3) конкретні повноваження службовців, що є засобом успішного здійснення зазначеної функції у вказаній сфері суспільного життя.

Причому важливо підкреслити, що компетенція органу – це не сума її елементів, а їхня система. Водночас, необхідно наголосити, що кожен елемент має відносно самостійність.

СПИСОК ЛІТЕРАТУРИ

1. Агапов А. Б. *Административное право: учебник* / А. Б. Агапов. – Москва, 2004. – 928 с.
2. Авер’янов В. *Система органів виконавчої влади: проблеми реформування у світлі конституційних вимог* / В. Авер’янов // *Право України*. – 2003. – № 9. – С. 24–30.3. *Державна виконавча*

влада в Україні: формування та функціонування: збірник наукових праць / кол. авт.; наук. кер. Н. Р. Нижник. – К.: Вид-во УАДУ, 2000. – 224 с. 4. Административное право России: учебник / Б. Н. Габричидзе, А. Г. Чернявский, С. М. Кузнецов; [2-е изд., перераб. и доп.]. – Москва: ТК Велби, 2008. – 680 с. 5. Административное право: учебник // под ред. Ю. М. Козлова, Л. Л. Попова. – Москва, 2001. – 728 с. 6. Контролирующие органы и организации России: компетенция и полномочия / под ред. А. П. Гуляева. – Москва: МАЭП; ИИК “Колита”, 2000. – 208 с. 7. Бахрах Д. Н. Административное право: [учеб. для вузов] / Демьян Николаевич Бахрах. – Москва: Изд-во БЕК, 1997. – 201 с. 8. Великий тлумачний словник сучасної української мови (з дод. і допов.) / уклад. і голов. ред. В.Т. Бусел. – К.; Ірпінь: ВТФ “Перун”, 2005. – 1728 с. 9. Тихомиров Ю. А. Курс административного права и процесса / Ю.А. Тихомиров. – Москва, 1998. – С. 46. 10. Козлов Ю. М. Государственное управление и административное право / Ю. М. Козлов. – Москва, 1978. – С. 28–29. 11. Кормич Б. А. Компетенция держави у сфері інформаційної безпеки / Б. А. Кормич // Митна справа. – 2005. – № 1. – С. 73–80. 12. Кузнецов И. Н. Компетенция высших органов власти и управление в СССР / И. Н. Кузнецов. – Москва: Юрид. лит., 1969. – С. 13. 13. Мамутов В. К. Компетенция государственных органов в решении хозяйственных вопросов промышленности / В. К. Мамутов. – Москва: Юрид. лит., 1964. – С. 10. 14. Виконавча влада і адміністративне право: навч. посібник / за заг. ред. В. Б. Авер'янова. – К., 2002. – С. 67. 15. Лазарев Б. М. Компетенция органов управления / Б. М. Лазарев. – Москва: Юрид. лит., 1972. – С. 177.

REFERENCES

1. Agapov A. B. *Administrativnoe pravo* [Administrative law: textbook], Moscow, 2004, 928 p.
2. Aver'yanov V. *Sy'stema organiv vy'konavchoyi vlady: problemy` reformuvannya u svitli konstytucijny`x vy`mog* [The system of bodies of Executive power: reform issues in light of constitutional requirements]. Law Of Ukraine Publ., Vol. 9, 2003, pp. 24-30.
3. *Derzhavna vy'konavcha vlada v Ukrayini: formuvannya ta funkcionuvannya: zbirny`k naukovy`x prac`* [The state Executive power in Ukraine: formation and functioning], Kiev, publishing house of the UAD, 2000, 224 p.
4. B. N. Gabrihidze, A. G. Chernjavskij, S. M. Kuznecov *Administrativnoe pravo Rossii* [Administrative law of Russia: textbook], Moscow, TK velbi Publ., 2008, 680 p.
5. Ju. M. Kozlova, L. L. Popova *Administrativnoe pravo* [Administrative law: textbook], Moscow, 2001, 728 p.
6. A.P. Guljaev *Kontrolirujushhie organy i organizacii Rossii: kompetencija i polnomochija* [Regulatory authorities and organizations in Russia: the competence and authority], Moscow, Mael; ИК “Colitis” Publ., 2000, 208 p.
7. Bahrah D. N. *Administrativnoe pravo* [Administrative law], Moscow, BECK Publ., 1997, 201 p.
8. Busel V. T. *Vely`ky`j tlumachny`j slovny`k suchasnoyi ukrajins`koyi movy`* (z dod. i dopov.) [Big explanatory dictionary of modern Ukrainian language (ADJ. and dopol.)], Kiev, Irpen: WTF “Perun” Publ., 2005, 1728 p.
9. Tihomirov Ju. A. *Kurs administrativnogo prava i processa* [The course administrative law and procedure], Moscow, 1998, p. 46.
10. Kozlov Ju. M. *Gosudarstvennoe upravlenie i administrativnoe pravo* [Public administration and administrative law], Moscow, 1978, pp. 28–29.
11. Kormy`ch B. A. *Kompetenciya derzhavy` u sferi informacijnoyi bezpeky`* [The competence of the state in the field of information security], Customs”Perun” Publ., Vol. 1, 2005, pp. 73–80.
12. Kuznecov I. N. *Kompetencija vysshih organov vlasti i upravlenie v SSSR* [The competence of the Supreme bodies of power and management in the USSR], Moscow, 1969, p. 13.
13. Mamutov V. K. *Kompetencija gosudarstvennyh organov v reshenii hozhajstvennyh voprosov promyshlennosti* [The competence of state bodies in solving economic issues of the industry], Moscow, 1964, p. 10.
14. Aver`janov V. B. *Vy`konavcha vlada i administraty`vne pravo* [Executive power and administrative law: textbook. allowance], Kiev, 2002, p. 67.
15. Lazarev B. M. *Kompetencija organov upravlenija* [The competence of the management bodies], Moscow, 1972, p. 177.

Дата надходження: 05.01.2017 р.