

**Повноваження як визначальний елемент компетенції  
публічної влади**

*Мигалина Х. І.  
Студентка 6-го курсу юридичного факультету  
ДВНЗ «УжНУ»*

**Анотація:** У статті розглядається трактування змісту поняття «предмети відання» та структури владних повноважень. Також аналізуються питання, які повноваження відносяться до компетенції системи публічної влади в Україні.

**Ключові слова:** публічна влада, органи місцевого самоврядування, Конституція України, предмет відання, владні повноваження органу місцевого самоврядування, повноваження і обов'язки.

**Annotation:** The article deals with the interpretation of the concept «Competence Constitutes», as well as the structure of the power giver. The following issues are being analysed too: "The authorities related to the competence of the publik power of Ukraine".

**Key words:** public authorities, local governments, the Constitution of Ukraine, the authorities given to the local governments, powers and duties, the authorities as a defining element of public power competence.

---

Система органів публічної влади в Україні – це сукупність установлених Конституцією України органів державної влади і місцевого самоврядування, що забезпечують захист прав, свобод і законних інтересів громадян, безпеку держави й суспільства, вирішують питання соціально-економічного та культурного будівництва.

Конституція України чітко розмежує дві системи органів публічної влади – органи державної влади та органи місцевого самоврядування. Згідно з положенням Основного Закону, народ здійснює свою владу як безпосередньо, так і через органи державної влади і місцевого самоврядування.

Правова наука наразі не виробила єдиного трактування змісту поняття «предмети відання». Певна частина авторів, як-то А. Москальов, розглядає предмети відання як середовище, в якому суб'єкт реалізує свої функції, суспільні відносини, сфери діяльності, інша – спосіб юридичного визначення сфери життя. Д. Бахрах, до прикладу, підкреслює, що предмети відання – це підвідомчість, правове закріплення кола об'єктів, предметів, справ, на які поширюються владні повноваження. Щодо останньої точки зору, то вона, на нашу думку, найбільш точно розкриває суть явища.

В дійсності, самі по собі, ні сфери суспільного життя, ні правовідносини, ні середовище, в якому діє суб'єкт, не є і не можуть бути частиною його компетенції. Компетенція є юридично встановленою «системою координат», за допомогою якої можна чітко встановити належність конкретної справи до сфери управління певного органу та конкретну роль останнього у вирішенні цієї справи. Елементами компетенції є юридичні явища, які дають можливість робити цілком певний висновок про «належність», правомочність владного органу у конкретних публічних правовідносинах. Ані функції, ані завдання зробити такий висновок можливості не дають. «Належність» органу визначається іншими двома чинниками: підвідомчістю і повноваженнями. Саме ці юридичні явища і є елементами компетенції органів публічної влади. Адже, аналізуючи законність дій органів влади, завжди виходять саме з двох критеріїв: чи входить дана справа у сферу управління цього органу та чи мав він право діяти саме таким чином. Елементом компетенції є юридичне визначення сфер та об'єктів діяльності, в яких діє даний орган або посадова особа. Крім того, компетенція є «критерієм відокремлення» одних органів від інших, «побудови їх системи» і передбачає певний рівень самодостатності їх владної діяльності, тому досить логічним, на нашу думку, є розкриття змісту поняття предметів відання із вказанням на їх підвідомчість.

Утвердження такої точки зору має не лише теоретичне, а й практичне значення. Адже цілком зрозуміло, що компетенція різних органів чи посадових осіб співпадати не повинні, тому, якщо на учасників суспільних

---

відносин здійснюють владний вплив декілька органів, то, як правило, їхні повноваження не перехресчуються і суворо розподілені між органами. Але у випадку, коли повноваження мають конкуруючий характер (якщо один орган не прийняв рішення, інший у цій сфері може його прийняти), то без врахування вимог ієрархії може скластися думка про співпадіння компетенції у тій чи іншій галузі стосовно тих чи інших питань.

Визначальним елементом компетенції органу є його повноваження. Тлумачний словник визначає «повноваження» як офіційно надане будь-кому право будь-якої діяльності, ведення справи. Юридична наука, зазвичай, використовує повноваження для позначення сукупності прав та обов'язків державних органів, органів місцевого самоврядування і громадських органі-зацій, а також посадових та інших осіб, закріплених за ними у встанов-леному законодавством порядку для здійснення покладених на них функцій.

Органи публічної влади свій управлінський вплив здійснюють, спираючись та використовуючи владу, як необхідний регулятор суспільних відносин. Повноваження, якими наділені відповідні органи є ознакою їх владної діяльності, вони закріплюють за ними реальну здатність здійснювати свою волю і називаються владними повноваженнями.

Окремі вчені-юристи розглядають владні повноваження органу як права, які він зобов'язаний реалізувати за певних обставин, тобто права органу є одночасно і його обов'язками, вони йому надаються для обов'язкової реалізації. Деякі науковці виносять обов'язки за рамки повноважень і вважають, що з'ясування особливостей компетенції вимагає характеристики обов'язків та їх співвідношення з іншими елементами компетенції.

На нашу думку, між правами і обов'язками владного суб'єкта існує тісний зв'язок і, на відміну від громадян, суб'єкт публічного права наділений обов'язком здійснювати свої права для забезпечення і захисту публічних інтересів. Майже кожне конкретне право органу виступає його конкретним обов'язком. Тому Б. Лазарев цілком слушно підкреслював, що орган, по-перше, не повинен ухилятися від реалізації своїх прав, а, по-друге, в жодному разі виходити за їх межі. Наведене також обумовлюється тим, що компетенція органу визначається правовими нормами і, отже, виступає правовим явищем.

Разом з тим той факт, що владні повноваження органу чи посадової особи виступають зазвичай як «правообов'язки», не означає, що можна не проводити різниці між ними. Права і обов'язки в межах компетенції мають відносно самостійний характер. При здійсненні управлінської діяльності орган отримує можливість самостійної оцінки ситуації і прийняття рішень.

Обов'язки ж не передбачають можливості вибору, а жорстко регламентують діяльність органу. Якщо у першому випадку орган повинен оцінити ситуацію і у відповідності до неї діяти, то тут ситуація вже ніби

---

«оцінена» нормативно і чітко визначений спосіб, у який повинен діяти орган. Так, міськрада має право скасовувати акт виконавчого комітету відповідної ради, якщо він не відповідає Конституції чи законам України, іншим актам законодавства. Це є правом ради, але оскільки рада повинна забезпечувати і захищати публічні інтереси жителів відповідної адміністра-тивно-територіальної одиниці, то скасування незаконного акту свого виконавчого комітету є також і її обов'язком. Тому поняття «повноваження» краще виражає зв'язок прав і обов'язків у змісті категорії «компетенція».

Для потреб цього дослідження важливим є питання про те, чи всі повноваження органу відносяться до його компетенції. Зокрема, є думка, що до компетенції відносяться лише повноваження, звернені назовні. Прийняття регламенту, утворення комісій, обрання посадових осіб органу місцевого самоврядування – це саме організаційні повноваження (тобто пропонують розрізняти повноваження «компетенційні» і «самоорганізаційні»), які до складу компетенції не входять. Така позиція є у певному аспекті слушною, однак, як нам видається, критерієм відокремлення повноважень тих, що належить до компетенції, від тих, що не належать, повинна бути не їх спрямованість (назовні чи всередину), а наявність чи відсутність владного характеру. Компетенція характеризує винятково владну діяльність, тобто діяльність, яка пов'язана, на думку В. Авер'янова, зі «здатністю і можливістю впливати на волю іншого суб'єкта», «підпорядковувати інших своїй волі», надавати права учасникам суспільних відносин, а також встановлювати їх обов'язки, «використовуючи для цього спеціальні засоби». Так, при реалізації такого внутрішньоорганізаційного повноваження, як обрання постійних комісій, обласною радою для виконання покладених на неї функцій, згідно із Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні», здійснюються нові владні суб'єкти, органи ради, які наділяються відповідними правами та обов'язками.

У науковій літературі є й інший підхід щодо критеріїв про включення тих чи інших повноважень до складу компетенції. Так, зокрема, Д. Ковачев, аналізуючи права публічних органів, доходить висновку, що вони бувають двох видів: права на пред'явлення певної вимоги стосовно обов'язкового суб'єкта і права на прийняття рішень у визначеній юридичній формі з тих чи інших питань. Автор вважає, що перший вид прав викликає виникнення правовідносин тільки в тому випадку, якщо суб'єкт, що володіє цими правами, скористався ними, оскільки ці правовідносини є тимчасовими і тривають доки, поки не виконано передбаченого законом обов'язку. Другий же вид прав викликає виникнення правовідносин з моменту свого юридичного закріплення; ці правовідносини є постійними і тривають протягом всього часу, поки ці права належать органу. На основі цього автор робить висновок, що до

---

компетенції органу належить лише другий вид прав, а перший – до правоздатності органу, яка обумовлена його компетенцією.

На нашу думку, таке пояснення прав і компетенції органів публічної влади є не зовсім вірним. Перший вид прав органів, про який йшлося вище, – це так звані «реординаційні» повноваження, які здійснюються органами нижчого рівня в системі управління по відношенню до вищого. Їх прикладом може, зокрема, слугувати повноваження обласної державної адміністрації вносити пропозиції про нагородження державними нагородами України. Другий вид прав стосуються субординації та координації, і як результат – прийняття актів нормативного характеру.

Адміністративно-правові відносини – це врегульовані нормами адміністративного права суспільні відносини, в яких їх сторони взаємодіють шляхом здійснення суб'єктивних прав і обов'язків. Тобто правовідносини – це конкретна реалізація прав і обов'язків, а тому вони не можуть бути постійними і тривати весь, поки відповідні права належать органу.

Наступним питанням, що потребує з'ясування, є питання структури владних повноважень. Більшість дослідників схиляються до тієї думки, що складовими владних повноважень є:

а) прийняття рішень, обов'язкових до виконання усіма громадянами, посадовими особами і організаціями, на яких поширюється компетенція органу держави;

б) матеріальне забезпечення виконання прийнятих рішень (державний бюджет, позабюджетні фонди);

в) охорона рішень від порушень шляхом застосування різних методів: переконання, виховання, заохочення, а також державного примусу.

Ця схема дозволяє розмежувати такі важливі поняття, як державний орган і недержавний, підприємство, установа та організація, пов'язуючи владні повноваження винятково з діяльністю адміністрацій останніх.

Однак владні повноваження притаманні також органам місцевого самоврядування, хоча юридично вони не мають державного характеру. Тому наведена характеристика притаманна швидше державно-владним, а не владним повноваженням загалом.

Розглядаючи всю сукупність гарантій владних повноважень, можна дійти висновку, що вони поділяються на дві групи: до першої входять гарантії, що створюють умови та визначають правовий механізм здійснення повноважень, а до другої – ті, що спрямовані на забезпечення захисту від посягань (можливість застосування санкцій і заходів відповідальності).

Для покращення правового регулювання компетенції важливе значення має класифікація владних повноважень. Її освоєння дозволяє правильно визначити повноваження, вірно їх оцінити і вміло застосувати.

Деякі автори, зокрема Д. Ковачев, класифікацію владних повноважень ставлять в залежність від виду компетенції, тобто власній компетенції

---

відповідають постійні (власні) повноваження, делегованій – тимчасові (делеговані), договірні – повноваження, передані за договором. Вважаємо, що є не до кінця вірним виділяти окремо договірні повноваження та делеговані як тимчасові, оскільки вони можуть співпадати. Як договірні повноваження є тимчасовими (строк визначається укладеним договором), так і делегування може здійснюватися за договором.

Таким чином, владні повноваження органу публічної влади чи посадової особи можна визначити як юридично забезпечені права і обов'язки, здійснюючи які суб'єкт діє владно, використовує засоби нормотворчого, правозастосовного та правоохоронного характеру, а відмінності в структуруванні та класифікаційних схемах повноважень різних дослідників зумовлена завданнями, які перед ними стоять.

#### **Список використаної літератури:**

1. Державне управління: проблеми адміністративно-правової теорії та практики/За заг. ред. В. Б. Авер'янова. – К.: Факт, 2003. – 384 с.
2. Про місцеве самоврядування в Україні. – Закон України від 21 травня 1997 року. – № 280/97 – ВР.
3. Державне управління: проблеми адміністративно-правової теорії та практики/За заг. ред. В. Б. Авер'янова. – К.: Факт, 2003. – 384 с.
4. Баймуратов М. А., Григорьев В. К. Муниципальная власть: актуальные проблемы становления и развития в Украине. – Одесса: Юридическая литература, 2003. – 248 с.
5. Адміністративне право України. Академічний курс: Підр.: у двох томах: Том 1. Загальна частина/голова ред. кол. В. Б. Авер'янов. – К.: Юридична думка, 2004. – 584 с.
6. Лазарев Б. М. Компетенция органов управления. – М.: Юрид. лит-ра, 1997.
7. Шевчук С. Делегирование государственных полномочий как реализация компетенции государственного органа//Юрид. практика. – 1997. – № 7.
8. Алексеев С. С. Общая теория права – правовое исследование. – Свердловск, 1964.
9. Ковачев Д. А. Функции, задачи, компетенция и правоспособность государственного органа//Правоведение. – 1985. – № 4.
10. Любченко П. М. Компетенція суб'єктів місцевого самоврядування. – Харків: ООО Модель всесвіту, 2001. – 244 с.

**Науковий керівник: доцент М.І Мацола**