

**Ключевые слова:** финансирование, местное самоуправление, местные финансы, финансовые ресурсы, финансовая основа местного самоуправления, Европейская Хартия местного самоуправления.

#### Summary

The articles analyses the theoretical basis of establishing and developing local government bodies as the financing object.

**Key words:** financing, local Self-government, local finance, financial resources, financial base of the local governments, the European Charter of Local Self-government.

*Отримано 26.11.2009*

**А. О. ТКАЧЕНКО**

*Анна Олегівна Ткаченко, здобувач Інституту держави і права ім. В. М. Корецького НАН України*

### ПОНЯТТЯ КОМПЕТЕНЦІЇ ДЕРЖАВНОГО ОРГАНУ

Наявність багатьох наукових досліджень, пов'язаних із висвітленням компетенції державного органу, не виключає різноманітність підходів до визначення поняття та змісту вказаної правової категорії. Зокрема, різняться підходи до визначення поняття та змісту компетенції державного органу деяких фахівців у галузі теорії держави і права та фахівців у галузі адміністративного права.

Метою даного дослідження є визначення складових елементів компетенції органу державної влади та органу місцевого самоврядування, аналіз поглядів щодо даного питання фахівців у галузі теорії держави і права та фахівців у галузі адміністративного права.

Серед науковців, які зробили внесок в дослідження поняття «компетенція», визначення змісту цього поняття, слід назвати В. Б. Авер'янова, С. С. Алексєєва, І. Л. Бачило, Ю. М. Козлова, Л. Є. Кисіль, Є. Б. Кубка, Б. М. Лазарева, В. К. Мамутова, В. Ф. Сіренка, Ю. О. Тихомірова, К. Ф. Шеремета.

Новітній словник іноземних слів і виразів трактує компетенцію, як: 1) коло повноважень, наданих законом, статутом або іншим актом конкретному органу або посадовій особі; 2) коло питань, у яких дана особа має знання, досвід<sup>1</sup>. Згідно з положеннями великого тлумачного словника сучасної української мови, компетенція є колом повноважень якої-небудь організації, установи або особи<sup>2</sup>.

Конституцією України закріплено, що народ здійснює владу безпосередньо і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування<sup>3</sup>. Тобто, органи державної влади та органи місцевого самоврядування є органами влади народу, однак це різні форми здійснення цієї влади. Висвітлюючи компетенцію органу влади, на нашу думку, доцільно розглядати нарівні як компетенцію органу державної влади, так компетенцію органу місцевого самоврядування. Підходи до визначення компетенції вказаних органів мають бути єдиними, адже органи місцевого самоврядування, реалізуючи делеговані повноваження, виконують ряд функцій держави на певній території. Наділяючи органи місцевого самоврядування компетенцією держава відповідно надає владний характер їхній діяльності. Подібна позиція знайшла своє відображення у визначеннях поняття компетенції, що будуть наведені нижче. Отже, висновки, отримані при розгляді компетенції державного органу, цілком можуть бути застосовані і при вивченні компетенції органу місцевого самоврядування.

Юридична енциклопедія визначає поняття компетенції (лат. *competentia* – відповідність, узгодженість, від *competere* – взаємно прагнути, відповідати, підходити), як сукуп-

ності встановлених в офіційній – юридичній чи неюридичній – формі прав і обов'язків, тобто повноважень будь-якого органу або посадової особи, які визначають можливості цього органу або посадової особи приймати обов'язкові до виконання рішення, організувати та контролювати їх виконання, вживати у необхідних випадках заходи відповідальності тощо<sup>4</sup>. Великий юридичний словник тлумачить компетенцію як сукупність юридично встановлених повноважень, прав і обов'язків конкретного державного органу (органу місцевого самоврядування) або посадової особи, що визначають його місце в системі державних органів (органів місцевого самоврядування)<sup>5</sup>.

В Енциклопедичному словнику «Конституційне право» С. А. Авак'ян пише про компетенцію як сукупність прав і обов'язків державного органу, органу місцевого самоврядування, посадової особи, закріплених нормативними правовими актами<sup>6</sup>. Юридичний енциклопедичний словник визначає компетенцію, як сукупність повноважень, прав і обов'язків органу міжнародної організації, державного органу, посадової особи, органу місцевого самоврядування, органу управління, а також осіб, що виконують управлінські функції<sup>7</sup>.

Натомість, словником адміністративного права висвітлюється поняття компетенції, як інституту публічного права, зокрема, адміністративного права, який репрезентує комплексну нормативно оформлену характеристику повноважень державного або громадського органу, організації, посадової особи, іншого службовця у певній сфері державного або громадського управління<sup>8</sup>. Популярний юридичний енциклопедичний словник під компетенцією розуміє сукупність предметів ведення, прав і обов'язків державного органу, посадової особи, громадської організації. Вона визначається Конституцією (наприклад, компетенція президента), законами або іншими нормативними актами<sup>9</sup>.

Автори Словника термінів з правознавства визначають компетенцію, як сукупність предметів відання, завдань, повноважень, прав та обов'язків посадової особи або державного органу чи громадської організації<sup>10</sup>. В юридичному науково – практичному словнику-довіднику автори не тільки вирізняють компетенцію державного органу, а й розуміють її у вельми широкому значенні, як закріплену законом чи підзаконним актом сукупність владних повноважень такого органу (прав і обов'язків), юридичної відповідальності за неналежне їх виконання або їх перевищення та предмета відання (завдань і функцій)<sup>11</sup>.

Вищенаведене переконує в тому, що немає єдності у визначенні компетенції і у таких основоположних виданнях, як енциклопедичні видання та юридичні словники. Така різноманітна оцінка компетенції ускладнює подальші дослідження даної правової категорії. Очевидною є необхідність вироблення та узгодження єдиного підходу щодо трактування поняття компетенції.

Зміст компетенції залежить від місця, яке займає державний орган у механізмі держави, відповідно чим вище місце займає державний орган або його посадова особа в ієрархічній системі органів державної влади, тим ширше є обсяг компетенції, яким його наділено. Компетенція органів державної влади закріплена законодавчо, зокрема, в Конституції України, законах та інших нормативно-правових актах.

Обсяг компетенції залежить від виду державного органу, гілки влади, до якої цей орган належить, і визначає взаємовідносини з іншими органами державної влади та посадовими особами. Обсяг та зміст компетенції державного органу залежать від управлінських функцій держави, які він реалізує.

На думку І. Л. Бачило, функції, будучи складовою частиною компетенції органа, визначають «що» робить орган. Здійснюючи визначені йому функції та повноваження, орган реалізує свою компетенцію, діє у відповідності з нею та в її межах. Водночас, І. Л. Бачило, розглядаючи функції та повноваження, як елементи компетенції, посиляється на визначення компетенції широкого змісту, а визначенням компетенції вузького змісту вважає тільки права та юридичні обов'язки органу, які складають його повноваження. І говорить про перше та друге поняття як правові<sup>12</sup>.

Думка, що функції є елементом компетенції, знайшла своє відображення і в учбовій літературі, зокрема, С. Л. Лисенков вказує на те, що «сукупність функцій відповідного органу становить його компетенцію»<sup>13</sup>. Однак з такою думкою не можна погодитися.

Адже тісний взаємозв'язок функцій та повноважень державного органу не означає, що ці категорії можуть бути виокремлені як рівнозначні елементи компетенції, тим більше не можна погодитися з тим, що компетенція є сукупністю функцій. Більш ґрунтовною є думка дослідників, що функції органу влади (як і його фактична діяльність) не є елементами компетенції органу, а відображаються в ній шляхом закріплення конкретних прав та обов'язків органу. Функції самі по собі – явища не юридичні<sup>14,15</sup>.

За загальним визначенням функції виражають основне призначення державного органу. Таким чином, функції встановлюють частину тієї роботи, яку має виконувати державний орган у рамках свого становища в державному апараті (загальний напрямок діяльності), а компетенція визначає, що може і має зробити орган на виконання такої діяльності (конкретні владні дії у межах загального напрямку державно-владної діяльності). На думку Б. М. Лазарева, до складу компетенції відносяться не самі управлінські функції, які орган має право та зобов'язаний виконувати, а право та обов'язок здійснювати визначені функції. Компетенція встановлюється, виходячи із функцій, і є її вираженням<sup>16</sup>.

В юридичній літературі існує позиція щодо необхідності віднесення завдань до елементів компетенції<sup>17</sup>. Включення завдань до складу компетенції, на нашу думку, не є доцільним, оскільки завдання не визначають компетенцію, а її «предопределяють»<sup>18</sup>. Адже завдання розкривають мету діяльності, визначають зміст функцій держави та впливають на форму та методи їх реалізації. Виконання завдань направлено на досягнення певної мети, у зв'язку з чим виникає необхідність певного виду діяльності. Шляхом покладення завдань на орган держава здійснює координування, цільову настанову його діяльності. Тобто завдання витікають із цілей, на досягнення яких повинна бути направлена діяльність органу в рамках його компетенції.

Також необхідно розглянути позицію деяких фахівців щодо включення відповідальності до складових компетенції. Так, О. Ф. Скакун висвітлює компетенцію державного органу як закріплену законом або підзаконним актом сукупність його владних повноважень (прав і обов'язків), юридичної відповідальності й предметів відання (функціонального призначення)<sup>19</sup>. І на думку І. Л. Бачило, відповідальність входить до складу компетенції<sup>20</sup>. Відповідальність є засобом контролю за належним здійсненням компетенції державним органом. Але заходи відповідальності застосовуються тільки за умови нездійснення або неналежного здійснення компетенції органом. У той час як компетенція визначає право, що може робити державний орган, та обов'язок, що повинен робити, застосовані заходи відповідальності до державного органу є результатом здійсненого органом (точніше, його керівником) порушення. Відповідальність є обов'язком органу нести відповідальність за скоєне правопорушення. Це свідчить про те, що відповідальність не є складовою компетенції, а є наслідком її нездійснення або неналежного здійснення.

Зважаючи на вказані вище визначення компетенції, логічно зазначити, що повноваження є ключовим елементом компетенції. Б. М. Лазарев розробив теоретичні основи компетенції органу, характеризуючи її як систему повноважень органу по здійсненню державної влади. На його думку, компетенція включає в себе обов'язок (перед державою) і право (по відношенню до об'єктів управління) здійснювати певні завдання та функції. Підкреслюється, що управлінські функції й керовані об'єкти не є самі по собі елементами компетенції, оскільки головне в ній становлять права й обов'язки здійснювати зазначені в законі функції стосовно певних об'єктів<sup>21</sup>. Самі ж суспільні відносини, керовані об'єкти та їх діяльність є елементами не компетенції, а того реального життя, на яке орган покликаний впливати. Отже, вказівка у правових нормах на такий об'єкт або на таку сферу життя не можуть зробити їх елементами самої компетенції органу.

Подібну позицію підтримує С. С. Алексєєв, на думку якого, своєрідність компетенції державного органу полягає в тому, що права і обов'язки, що становлять компетенцію, розподіляються між підрозділами державного органу й посадовими особами, в компетенції владні права тісно пов'язані з обов'язками<sup>22</sup>. Таким чином, С. С. Алексєєв прирівнює поняття «компетенція» та «повноваження».

Як вважає В. К. Мамутов, компетенція – це сукупність прав та обов'язків, якими державний орган обов'язково наділений законом, як державний орган визначеної правової категорії, та набуття яких не залежить від його волевиявлення<sup>23</sup>.

В. В. Сухонос у навчальному посібнику з теорії держави і права вказує на одну з ознак державного органу, компетенцію – владні повноваження певного змісту та обсягу. Владні повноваження, на думку В. В. Сухоноса, означають сукупність прав і обов'язків, яка дозволяє державним органам виконувати функції держави<sup>24</sup>.

На противагу такій позиції варто зазначити, що при віднесенні до елементів компетенції виключно владних повноважень збігається зміст цих понять. Однак поняття «компетенції» є більш широким, ніж поняття «повноваження». Владним повноваженням є забезпечена законом вимога уповноваженого суб'єкта конкретної поведінки та дій від юридичних та фізичних осіб. А при встановленні компетенції органу влади юридично визначаються також ті сфери діяльності, на які буде поширюватися його повноваження.

Найпоширенішою в науковій літературі є оцінка компетенції як сукупності владних повноважень та предметів відання<sup>25</sup>. Як зазначає К. Ф. Шеремет, предмети відання органу є найбільш стабільним елементом компетенції, являють собою постійну базу компетенції. Причому, предмети відання розглядаються як юридично визначені сфери діяльності та об'єкти впливу. Компетенція державного органу, як визначає В. Б. Авер'янов, є сукупністю його прав і обов'язків (повноважень) та підвідомчості (питання відання, тобто питання, які вирішує орган, коло діяльності). Тобто, предмети відання розуміються як юридично визначені цілі та завдання, які стоять перед об'єктами управління і на досягнення яких спрямована діяльність органу. Такі завдання та цілі є визначальними щодо характеру його прав і обов'язків. Тобто, юридично визначені завдання та цілі є нормативно встановленим орієнтиром, яким орган керується у своїй діяльності.

Включення предметів відання до складу компетенції значно спрощує упорядкування взаємовідносин державних органів між собою, а також державних органів з органами місцевого самоврядування. Спрощує розмежування компетенції. Деталізація компетенції забезпечує чітко окреслені нормативні рамки, щоб уникнути плутанини в діяльності державних і суспільних структур. Адже компетенція поряд із визначенням специфічної ролі кожного органу покликана водночас забезпечувати погодженість їхніх дій. Встановлюючи компетенцію кожного з державних органів, держава відповідно розподіляє владні повноваження між ними. Законодавцем розмежовується повноваження органів державної влади із вказівкою на сфери їх діяльності та об'єкти впливу. Як вбачається з нормативно-правових актів, які визначають повноваження державних органів, законодавцем при визначенні компетенції органу окреслюються повноваження зі вказівкою на конкретні сфери діяльності. Наприклад, у Розділі IV «Компетенція Кабінету Міністрів України» Закону України «Про Кабінет Міністрів України» від 16 травня 2008 р. № 279-VI основні повноваження вказаного державного органу визначені у сфері економіки та фінансів, у сферах соціальної політики, охорони здоров'я, освіти, науки, культури, спорту, туризму, охорони навколишнього природного середовища та ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій, у сферах правової політики, законності, забезпечення прав і свобод людини та громадянина, у сфері зовнішньої політики, у сфері національної безпеки та обороноздатності, у сфері вдосконалення державного управління та державної служби<sup>26</sup>.

Проте, як зазначено вище, самі по собі ці сфери (суспільні відносини) не можуть бути у складі компетенції. І вказівка у правовій нормі на таку сферу життя не свідчить про можливість віднесення її до елементів самої компетенції органу. Така вказівка відображає сфери реального життя, на які орган впливає в процесі реалізації управлінської діяльності (регульовані органом суспільні відносини). У той час, як компетенція є нормативною моделлю того, що має право та повинен робити орган у рамках здійснення своєї компетенції.

Такий підхід до визначення змісту компетенції спрощує аналіз повноважень державних органів при вирішенні актуальної проблеми їх розмежування, а при виникненні спорів між суб'єктами владних повноважень з приводу реалізації їхньої компетенції у

сфері управління дозволяє вирішити такий спір. Чітке визначення, а отже і можливість розмежування компетенції державних органів, органів місцевого самоврядування є запорукою розвитку та ефективної діяльності державного апарату в цілому.

Виходячи з вищевказаного, позиція фахівців з теорії держави і права зводиться до того, що компетенцію становлять права та обов'язки (повноваження), натомість, фахівці з адміністративного права часто відносять до складових компетенції повноваження, предмети відання, функції, завдання органу, відповідальність. При цьому досить поширеною в сучасних наукових розробках є позиція, з якою згоден автор, щодо визначення компетенції як сукупності предметів відання і повноважень. Та, незважаючи на більш обґрунтовану думку щодо необхідності віднесення до елементів компетенції тільки повноважень та предметів відання, думки авторів щодо віднесення до складу компетенції функцій, завдань, відповідальності поряд із дослідженням вищевказаних елементів компетенції вимагають не меншої уваги, хоча б для їх виокремлення не в рамках змісту досліджуваного поняття. Отже, компетенція характеризується сукупністю закріплених юридично прав і обов'язків (повноважень) органів влади (органів державної влади та органів місцевого самоврядування), їхніх посадових осіб з приводу вимоги певної поведінки від фізичних і юридичних осіб та предметів відання, закріплених Конституцією України, законами України та підзаконними нормативними актами (компетенційними законодавчими актами).

<sup>1</sup> Новейший словарь иностранных слов. – М., 2001. – С. 419.

<sup>2</sup> Великий тлумачний словник сучасної української мови. – К., 2001. – С. 445.

<sup>3</sup> Конституція України, Закон від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР. – <http://rada.gov.ua>.

<sup>4</sup> Юридична енциклопедія. – Т. 3. – К.: Українська енциклопедія, 2001. – С. 197.

<sup>5</sup> Большой юридический словарь. – М., 1997. – С. 293.

<sup>6</sup> Конституционное право: Энциклопедический словарь. – М., 2000. – С. 303.

<sup>7</sup> Юридический энциклопедический словарь. – М., 2003. – С. 218.

<sup>8</sup> Словарь административного права / Отв. ред. И. Л. Бачило, Н. Г. Салищева, Н. Ю. Хаменева. – М., 1999. – С. 169.

<sup>9</sup> Популярный юридический энциклопедический словарь. – М., 2001. – С. 325.

<sup>10</sup> Правознавство. Словник термінів: Навч. посібник / За ред. В. Г. Гончаренка. – К., 2007. – С. 275.

<sup>11</sup> Юридический научно – практический словарь-справочник (основные термины и понятия) / О. Ф. Скакун, Д. А. Бондаренко. – Х., 2007. – С. 136.

<sup>12</sup> Бачило И. Л. Функции органов управления. – М.: «Юридическая литература», 1976. – С. 54.

<sup>13</sup> Лисенков С. Л. Основы правознавства. – К.: Либідь, 2000. – С. 17.

<sup>14</sup> Аверьянов В. Б. Функции и организационная структура органа государственного управления. – К.: Наукова думка, 1979. – С. 60.

<sup>15</sup> Лазарев Б. М. Компетенция органов управления. – М.: «Юридическая литература», 1972. – С. 40.

<sup>16</sup> Державне управління: теорія і практика / За заг. ред. В. Б. Авер'янова. – К.: Юрінком Інтер, 1998. – С. 149.

<sup>17</sup> Бачило И. Л. Организация советского государственного управления. – М.: Наука, 1984. – С. 103.

<sup>18</sup> Лазарев Б. М. Государственное управление на этапе перестройки. – М.: «Юридическая литература», 1988. – С. 239.

<sup>19</sup> Скакун О. Ф. Теория государства и права. – Х.: Эспада, 2005. – С. 594.

<sup>20</sup> Бачило И. Л. Функции органов управления. – М.: «Юрид. лит.», 1976. – С. 54.

<sup>21</sup> Лазарев Б. М. Компетенция органов управления. – М.: «Юридическая литература», 1972. – С. 102.

<sup>22</sup> Алексеев С. С. Общая теория права. Т. II – М.: Юридическая литература, 1982. – С. 152.

<sup>23</sup> Мамутов В. К. О соотношении понятий компетенции и правоспособности государственных органов. Правоведение, 1965, № 4. – С. 62.

<sup>24</sup> Сухонос В. В. Теорія держави і права: Навчальний посібник. – Суми: «Університетська книга», 2005. – С. 201.

<sup>25</sup> Тихомиров Ю. А. Теория компетенции. – М., 2004. – С. 56.

<sup>26</sup> Закон України «Про Кабінет Міністрів України» від 16 травня 2008 р. № 279-VI. – <http://rada.gov.ua>.

### Резюме

Статья посвящена дискуссионным вопросам определения содержания компетенции государственного органа. В статье анализируются взгляды специалистов в отрасли административного права и специалистов в отрасли теории государства и права на установление составных элементов компетенции государственного органа. Обосновано мнение автора по данному вопросу.

**Ключевые слова:** Компетенция, содержание компетенции, полномочия, субъект властных полномочий, государственный орган, орган местного самоуправления.

### Summary

The article covers the debatable questions of the theory of competence of subjects of authoritative powers. The author analyzes the opinions of scientists (experts in the field of State and Law, Administrative Law), on the subject of the components of competence of subjects of authoritative powers. The author opinion is represented in the article as well.

**Key words:** Competence, maintenance of competence, powers, subject of authoritative powers, government body, body of local government.

*Отримано 6.10.2009*