

Список використаних джерел:

1. Верховна Рада України: інформаційний довідник / Авт.-упор.: В.О. Зайчук, Ю.В. Ясенчук, А.В. Пивовар та ін. Вип. 3. Київ : Парламентське вид-во, 2006. 264 с.
2. Гошовська В.А. Парламентаризм в Україні. Державно-управлінські механізми реалізації функцій законодавчої влади : навч.-метод. матеріали / В.А. Гошовська, Л.А. Пашко, К.Ф. Задоя. Київ : НАДУ, 2013. 48 с.
3. Чиркин В.Е. Конституционное право зарубежных стран : учебник. Москва : *Юристъ*, 1999. 599 с.
4. Александров О.А. Конституційно-правові засади статусу народного депутата України : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 / Київ. нац. ун-т ім. Т. Шевченка. Київ, 2009. 255 арк.
5. Конституція України від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254k/96-vr/conv>
6. Шаптала Н.К., Задорожня Г.В. Конституційне право України : навч. посібник. Дніпропетровськ : ТОВ «ЛізуновПрес», 2012. 472 с.
7. Денисюк С.Ф. Громадський контроль за правоохоронною діяльністю в Україні: адміністративно-правові засади : дис ... д-ра юрид. наук : 12.00.07. Дніпропетровськ : Б.в., 2010. 393 с.
8. Скаун О.Ф. Теорія держави і права (Енциклопедичний курс) : підручник; видання 2-е, перероблене і доповнене. Харків : Еспада, 2009. 752 с.
9. Калетнік Г.М., Мазур А.Г., Кубай О.Г. Державне регулювання економіки : Навчальний посібник. Київ : «Хай-Тек Прес», 2011. 428 с.
10. Про Кабінет Міністрів України : Закон України від 27.02.2014 р. № 794-VII.
11. Чикурлій С.О. Конституційно-правовий статус органів виконавчої влади України : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 / Інститут законодавства Верховної Ради України. Київ, 2008. 214 арк.

УДК 352/354-043.5 (477)

DOI <https://doi.org/10.32844/2618-1258.2019.6.27>

ЖУРАВЕЛЬ Я.В.

**СПВІВІДНОШЕННЯ ПОНЯТЬ «ФУНКЦІЇ», «КОМПЕТЕНЦІЯ»,
«ПОВНОВАЖЕННЯ» В ДЕРЖАВНОМУ УПРАВЛІННІ**

У статті розкрито сутність та особливості співвідношення понять «функції», «компетенція», «повноваження» в державному управлінні. З'ясовано, що функції органів виконавчої влади визначаються функціями державного управління і фактично є їхньою складовою частиною, головною метою органів виконавчої влади є якісна реалізація завдань і функцій державного управління, які націлені на виконання чинних нормативно-правових актів та загалом державної стратегії розвитку країни. Визначено, що функції поділяються на загальні та спеціальні, внутрішні і зовнішні, загальні та специфічні. З'ясовано, що вчені-адміністративісти до функцій виконавчої влади відносять регулятивну, контрольну-наглядову, правоохоронну, з урахуванням яких визначаються відповідні завдання щодо їх реалізації. Проаналізовано концептуальні погляди науковців щодо сутності понять «функції», «компетенція», «повноваження», особливостей їх співвідношення. Теоретично обґрунтовано, що функції в кількох органів можуть бути ті ж самі, а конкретні завдання та повноваження щодо їх реалізації – різними; вирішення питання про функції органу значною мірою зумовлюється проблемою надання йому конкретних владних повноважень; для успішної реалізації функцій державного управління юридична наука повинна мати відповідний інструментарій пізнання: розвинуту систему категорій і понять – понятійний апарат, що визначається предметом цієї науки; для

© ЖУРАВЕЛЬ Я.В. – кандидат юридичних наук, доцент, декан юридичного факультету (Академія праці, соціальних відносин і туризму)

того, щоб точно визначити компетенцію органу державного управління, необхідно з'ясувати характер завдань і функцій, на здійснення яких орган має юрисдикцію, а також територію та об'єкти, на які поширюються його повноваження; державно-владні повноваження виражаються в компетенції органів виконавчої влади і практично реалізуються у прийнятих ними владних рішеннях; поняття «функції», «компетенція», «повноваження» органів виконавчої влади не тотожні, не взаємозамінні, їх необхідно розмежовувати за змістом, значенням, структурою логічно пов'язаних внутрішніх елементів та за функціональним призначенням.

Ключові слова: органи виконавчої влади, державне управління, наука адміністративного права, правові поняття, співвідношення термінів.

The author of the article has revealed the essence and specific features of the correlation between the concepts of “functions”, “competence”, “authorities” within state administration. It has been found out that the functions of executive agencies are determined by the functions of state administration and, in fact, they are their integral part, the main purpose of executive agencies is qualitative realization of the tasks and functions of state administration, which are aimed at the implementation of the current regulatory acts and the state development strategy of the country in general. It has been determined that the functions are divided into general and special, internal and external, general and specific. It has been found out that scholars in the field of administrative law attribute regulatory, supervisory, law enforcement to the functions of executive power, and taking them into account it is possible to determine the respective tasks for their implementation. The conceptual views of scholars concerning the essence of the concepts of “functions”, “competence”, “authorities”, peculiarities of their correlation have been analyzed. It has been theoretically grounded that the functions of several agencies may be the same, and the specific tasks and powers for their implementation may be different; the resolution of the issue on the functions of the agency is largely conditioned by the problem of providing it with specific authoritative powers; legal science for the successful implementation of the functions of state administration must have an appropriate toolkit of cognition: developed system of categories and concepts – the conceptual apparatus, determined by the subject matter of this science; in order to precisely determine the competence of the state authority, it is necessary to find out the nature of the tasks and functions, where the agency has the jurisdiction for their realization, as well as the territory and objects, to which its powers extend; authoritative powers are expressed in the competence of executive agencies and practically implemented in the form of adopted decisions by them; the concepts of “functions”, “competence”, “authorities” of executive are not identical, and not interchangeable, they must be distinguished by the content, meaning, structure of logically related internal elements and by functions.

Key words: executive agencies, state administration, science of administrative law, legal concepts, correlation of terms.

Вступ. Серед органів державної влади важливе місце посідають органи виконавчої влади, що здійснюють функції державного управління економічним, соціально-культурним та адміністративно-політичним будівництвом. Кожен із цих органів діє від імені та за дорученням держави, має певний правовий статус, виступає носієм відповідних повноважень юридично-владного характеру, реалізація яких забезпечує йому досягнення мети виконавчо-розпорядчої діяльності.

Головною метою органів виконавчої влади (з урахуванням соціального призначення і особливого становища в системі розподілу влади) є якісна реалізація завдань і функцій державного управління, які націлені на виконання чинних нормативно-правових актів та загалом державної стратегії розвитку країни [1]. Для успішної реалізації відповідних завдань та функцій державного управління, на думку М.І. Панова, юридична наука (або її галузі) повинна мати відповідний інструментарій пізнання: розвинуту систему категорій і понять – понятійний апарат, що визначається предметом цієї науки. Його формування є важливим завданням і власним призначенням науки, тобто константою її буття [2, с. 18]. На думку вчених-адміністративістів, сьогодні чинне адміністративне законодавство оперує не завжди правильно узгодженими як між собою, так і з положеннями юридичної науки категоріями: «функції», «компетенція», «повноваження».

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Аналіз законодавства з питань організації та функціонування системи органів виконавчої влади свідчить не лише про різноманіття функцій, компетенцій та повноважень, але і про відсутність їх належної систематизації, а отже, про необхідність наукового їх осмислення. Окремі питання класифікації функцій, компетенції та повноважень у своїх наукових працях досліджували В.Б. Авер'янов, Д.Н. Бахрах, І.Л. Бачило, А.І. Берлач, К.С. Бельський, В.Г. Вишняков, В.В. Галунько, Є.В. Додін, Р.А. Каложний, М.В. Ковалів, Ю.М. Козлов, М.В. Корнієнко, О.В. Лавринович, Б.М. Лазарєв, Н.Р. Нижник, О.І. Остапенко, С.В. Петков, С.Г. Серьогіна, В.І. Теремецький, Х.П. Ярмакі, Ю.А. Тихомиров, Ц.А. Ямпольська та інші вчені-адміністративісти. Однак, незважаючи на певну вивченість даної проблеми, серед науковців досі триває дискусія щодо визначення змісту і сутності понять «функція», «компетенція», «повноваження», визначення їхніх складових частин та співвідношення. Не дивлячись на вимоги наукової методології щодо термінологічної визначеності тлумачень понять, у науковій літературі ці поняття вживаються в різних значеннях (отожнюються або розрізняються). Окремі аспекти цього питання взагалі залишилися нерозкритими, що і визначає необхідність подальшого дослідження цієї проблематики.

Постановка завдання. Мета статті – розкрити сутність та співвідношення понять «функції», «компетенція», «повноваження» органів виконавчої влади в науці адміністративного права.

Результати дослідження. Функції органів виконавчої влади визначаються функціями державного управління і фактично є їхньою складовою частиною. Функції державно управління – відносно самостійні та однорідні частини змісту управлінської діяльності, в яких виражається владно-організуючий вплив суб'єкта управління на об'єкт [3, с. 218]. Вони поділяються на загальні, необхідні для здійснення державного управління як на загальнодержавному, так і на регіональних, місцевих, галузевих рівнях (прогнозування, планування, організація, регулювання, координація, облік, контроль), та спеціальні (здійснюються на вищому рівні Кабінетом Міністрів України, Президентом України, на нижчому – місцевими державними адміністраціями).

У науковій літературі і нормативно-правових актах зустрічаються різні групування функцій органів виконавчої влади. Так, існує класифікація функцій державного управління на: внутрішні (управління всередині державної системи) і зовнішні (дія державних органів на керовані об'єкти); на загальні (що реалізуються всіма органами) і специфічні (які визначаються специфікою функціональної області) [4, с. 3–11]. Слід зазначити, що функції органів виконавчої влади реалізуються в рамках різних функціональних напрямів діяльності, їхня класифікація здійснюється за різними підставами: залежно від критерію, покладеного в її основу, виділяють основні і другорядні, загальні, спеціальні та допоміжні функції, функції-операції і функції-завдання. Зазначений перелік видів функцій є далеко не вичерпним. Досить слушно із цього приводу висловився О.В. Лавринович, який перешкодою у проведенні масштабних реформ в Україні визначає великий «асортимент» та надмірну багатofункціональність органів виконавчої влади [5, с. 8].

Однак, незважаючи на відмінності у підходах до дослідження цього питання, провідні вчені-адміністративісти до найвагоміших функцій виконавчої влади відносять регулятивну, контрольно-наглядову, правоохоронну, з урахуванням яких визначаються відповідні завдання щодо їх реалізації. Слід підтримати цю думку, адже виконання саме вказаних функцій дозволяє визначитися з вибором державної політики на відповідному етапі розвитку державності, дає змогу розглядати виконавчу владу в контексті її різносторонньої діяльності.

Між правом і обов'язком здійснювати ту чи іншу функцію управління і конкретними повноваженнями органу є тісний зв'язок (ці повноваження потрібні для реалізації функцій). Водночас право і обов'язок виконувати ту чи іншу функцію стосовно тих чи інших сфер і об'єктів можуть в органа залишатися, а його конкретні повноваження при цьому – звужуватися або розширюватися [6, с. 7]. М.О. Іллічов також підтримує цю точку зору, вказуючи на органічність взаємозв'язку у змісті управлінської діяльності функцій і державно-владних повноважень (прав і обов'язків), виражених у компетенції суб'єктів управління [7, с. 97–98]. Отже, на думку правознавців, функції та повноваження розглядаються як складові елементи компетенції.

Компетенція органу виконавчої влади є складною правовою конструкцією. Визначення її поняття і правильне використання під час розроблення нормативно-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, як вони співвідносяться між собою.

Термін «компетенція» походить від латинського «competentia» (відання, здатність, приналежність за правом), тобто коло повноважень установи або особи [8, с. 156]. Елементами компетенції є юридичні явища, які дають можливість робити цілком певний висновок про «належність», правомочність владного органу в 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 із двох критеріїв: чи входить дана справа у сферу «володарювання» цього органу та чи мав він право діяти саме таким чином. Деякі органи (наприклад, міністерства) мають ідентичні повноваження, однак компетенція кожного з них суворо індивідуальна завдяки відмінностям у підвідомчості. Водночас предмети відання деяких органів частково перетинаються (наприклад, сфера забезпечення обороноздатності та національної безпеки України), але повноваження цих органів у «спільних» сферах є виключно індивідуальними, неповторними, а тому ніякої «конкурентності компетенцій» не відбувається. Вказану точку зору підтримує Ю.А. Тихомиров, який під «компетенцією» розуміє комплекс легально встановлених способів здійснення публічних функцій. Він складається з елементів двох видів: основних та супутніх. До власне компетенційних елементів відносяться «предмети відання, як юридично визначені сфери і об'єкти впливу, а також владні повноваження, як гарантована законом міра прийняття рішень. До супутніх елементів вчений відносить мету як довгострокову нормативну орієнтацію, що виражається в безперервному вирішенні завдань, які виникають за допомогою здійснення компетенції» [9, с. 32].

Структурно компетенція – це сукупність предметів відання і повноважень. Із метою нормального функціонування, усунення дублювання і правильного розподілу праці кожна владна інституція повинна діяти спеціалізовано, тобто в певних сферах соціальних відносин. Така сфера діяльності, в межах якої діє орган, визначається першочергово та юридично закріплюється. В юриспруденції вона дістала назву «предмети відання», під якими розуміють юридично визначені сфери соціальних відносин, у межах яких діє владний суб'єкт [10, с. 46].

Слід зазначити, що компетенція державних органів має похідний характер щодо компетенції держави. Зокрема, володіючи початковою компетенцією, загалом окресленою Конституцією, держава розподіляє її між своїми органами таким чином, щоб вони працювали узгоджено і являли собою єдиний цілісний механізм, який здійснює державні функції. Зрозуміло, що держава не може наділити свої органи компетенцією, яка б перевищувала її власну, при цьому компетенція державного органу визначає точні межі його діяльності і тим самим координує її з діяльністю інших органів публічної влади, а отже, і з діяльністю всього державного апарату. Компетенція центральних органів виконавчої влади та інших центральних державних органів установлюється спеціальними законами або положеннями про відповідні державні органи, затвердженими постановами КМУ. Щодо органів виконавчої влади на місцях, то їхня компетенція фіксується в місцевих нормативних актах. Такі нормативні акти називаються компетенційними [11, с. 80].

В.І. Теремецький, вивчаючи стан закріплення елементів правового статусу окремих державних органів (відповідно до чинних на момент дослідження нормативно-правових актів), зауважив: «Можна стверджувати, що одноманітності в конструкції законів України щодо компетенційних норм не простежується, а Положення про органи, затверджені підзаконними актами, зовсім оминають деякі елементи адміністративно-правового статусу, що зводить нанівець класичне уявлення про ці органи як про суб'єкти певних правовідносин» [12, с. 84]. Вчений дійшов висновку, що в кожному спеціальному нормативному акті зв'язок основних компетенційних норм із функціями, покладеними на державний орган, складно простежується або зовсім відсутній [13, с. 161]. На його думку, «це можна виправити шляхом прийняття спеціального нормативного акта, який би встановлював структуру законотворчої побудови закону (положення) про орган державної виконавчої влади» [12, с. 87].

Також важливо підкреслити, що функція в кількох органів може бути одна і та ж, а конкретні завдання та повноваження щодо її реалізації – різними. Вирішення питання про функції органу значною мірою зумовлюється проблемою надання йому конкретних владних повноважень. Практика не раз підтверджувала положення, згідно з яким під час визначення компетенції органів державного управління не можна обмежуватися вказівкою на їхні функції, а слід також закріпити конкретні повноваження, необхідні для успішного їх здійснення. Для того щоб точно визначити компетенцію органу державного управління, необхідно з'ясувати характер завдань і функцій, на здійснення яких орган має юрисдикцію, а також територію та об'єкти, на які поширюються його повноваження.

З урахуванням специфіки державно-управлінських відносин С.Г. Серьогіна вказує на співвідношення термінів «компетенція» і «повноваження»: «Визначення компетенції тільки як предметів відання є недостатнім, оскільки неможливо встановити компетенцію органу, не окресливши конкретні можливості його поведінки в публічних відносинах, його права й обов'язки, які іменуються повноваженнями. Тобто компетенція органів публічної влади являє собою сукупність закріплених у нормативно-правових актах предметів відання та повноважень органів публічної влади, шляхом встановлення яких фіксується обсяг та зміст діяльності владних суб'єктів» [14, с. 46]. Отже, поняття «компетенція» вживається для об'єднання понять «функції» та «повноваження».

Юридична енциклопедія визначає термін «повноваження» як сукупність прав та обов'язків державних органів і громадських організацій, а також посадових та інших осіб, закріплених за ними у встановленому законодавством порядку для здійснення покладених на них функцій. Обсяг повноважень конкретних державних органів та їхніх посадових осіб залежить від їхнього місця в ієрархічній структурі відповідних органів. Термін «повноваження» близький за своїм значенням до терміна «компетенція» [3, с. 590]. Повноваження – це юридична конструкція, що поєднує в собі специфічні права та обов'язки суб'єктів публічного адміністрування [11, с. 82]. Повноваження державного органу є його «правообов'язками», оскільки за наявності необхідних юридичних фактів орган не може не реалізувати свої повноваження, водночас виступаючи як носій суб'єктивного права щодо підвладного суб'єкта. Недарма законодавство для визначення конкретних повноважень владного органу використовує дієслова у третій особі однини: «призначає», «координує», «керує» тощо. Адже саме така форма дає можливість найбільш точно висловити «двоїсту» сутність зазначених повноважень: вказати права органу, водночас даючи зрозуміти неприпустимість їх незастосування.

Органи виконавчої влади мають чітко визначену нормативно-правовим шляхом компетенцію щодо відповідної групи суспільних відносин, під час реалізації яких приймає владні (юридично обов'язкові) рішення і здійснює інші юридично значимі дії. Компетенція є більш динамічним явищем, ніж функції, бо вона досить часто змінюється, уточнюється, доповнюється, що зумовлено постійними процесами державного і суспільного розвитку. Діяльність виконавчої влади за своїм змістом є виконанням загальних функцій, що виникають у процесі спільної праці, а за способом здійснення – це владна діяльність. Державно-владні повноваження виражаються в компетенції органів виконавчої влади і практично реалізуються у прийнятих ними владних рішеннях. Вони оформлюються у вигляді юридично обов'язкових нормативних і індивідуальних правових актів, що видаються ними від імені держави, а також знаходять своє відображення в конкретних діях і заходах, що здійснюються.

Висновки. Підсумовуючи, зазначимо, що поняття «функції», «компетенція», «повноваження» органів виконавчої влади не є тотожними чи взаємозамінними, їх необхідно розмежовувати за змістом, значенням, структурою логічно пов'язаних внутрішніх елементів та за функціональним призначенням. У теорії адміністративного права вони повинні використовуватися відповідно до їх призначення.

Незважаючи на те, що правові поняття, як правило, характеризуються відносною статичністю, завершеністю, проте вона не є абсолютною, адже постійне поглиблення знань у зв'язку з тенденцією до динамічного розвитку та вдосконалення – неперервний процес. Отже, з урахуванням відсутності одностайної позиції науковців, а також невизначеності законодавця стосовно зазначеної вище термінології існує необхідність подальшого дослідження цієї проблематики.

Список використаних джерел:

1. Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2020 року : Постанова Кабінету Міністрів України від 06.08.2014 № 385. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/385-2014> (дата звернення: 26.12.2019 р.).

2. Панов Н.И. Методологические аспекты формирования понятийного аппарата юридической науки. Правоведение: Известия высших учебных заведений. Санкт-Петербург : Изд-во гос. ун-та. 2006. № 4. С. 18–28.

3. Юридична енциклопедія: у 6 т. / редкол.: Ю.С. Шемшученко та ін. Київ : Укр. енцикл., Т. 4: Н-П, 2002. 720 с.; Т. 6: Т-Я. 2004. 768 с.

4. Хоменко О.В. Особливості і функції виконавчої влади як гілки влади державної. Проблеми законності: акад. зб. наук. пр. Харків : Нац. ун-т «Юрид. акад. України ім. Ярослава Мудрого», 2012. Вип. 118. С. 3–11.

5. Лавринович О.В. Реформа органів виконавчої влади: перезавантаження. *Урядовий кур'єр*. 2011. № 35. С. 8.
6. Лазарев Б.М. Государственная служба. Москва : Академический правовой университет при Институте государства и права РАН, 1993. 16 с.
7. Іллічов М.О. Адміністративно-правове становище посадової особи органів внутрішніх справ України : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Київ, 2002. 173 с.
8. Державне управління та державна служба: словник-довідник /за ред. О.Ю. Оболенсько-го. Київ : КНЕУ, 2005. 480 с.
9. Тихомиров Ю.А. Публичное право : учебник. Москва : БЕК, 1995. 496 с.
10. Венгерское административное право / под ред. Б.М. Лазарева. Москва : Прогресс, 1990. 482 с.
11. Адміністративне право України. Повний курс : підручник / Галуцько В., Діхтєвський П., Кузьменко О., Стеценко С. та ін. Херсон : ОЛД-ПЛЮС, 2018. 446 с.
12. Теремецький В.І. Особливості адміністративно-правового статусу державної податкової служби України. *Право і безпека*. 2012. № 2(44). С. 82–88.
13. Теремецький В.І. Податкові правовідносини в Україні : монографія. Харків : Діса плюс, 2012. 648 с.
14. Державне будівництво і місцеве самоврядування в Україні : підручник /за ред. С.Г. Серьогіної. Харків : Право, 2005. 256 с.

УДК 342.9.08:35.083

DOI <https://doi.org/10.32844/2618-1258.2019.6.28>

ЗАБОЛОТНИЙ А.В.

ОСОБЛИВОСТІ ВПЛИВУ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИХ ЗАСАД ПРОФЕСІЙНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ НА СЛУЖБУ В ОРГАНАХ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

Аргументовано, що особлива природа і завдання місцевого самоврядування визначили потребу у формуванні власної професійної служби і відповідного законодавчого закріплення адміністративно-правових засад проходження такої служби. Зроблено висновок, що служба в органах місцевого самоврядування та державна служба є окремими підвидами публічної служби, проте окремі процедурні питання, пов'язані з проходженням служби в органах місцевого самоврядування, регулюються нормами адміністративного законодавства, що упорядковує проходження державної служби. Визначено, що служба в органах місцевого самоврядування та державна служба є окремими підвидами публічної служби, проте окремі процедурні питання, пов'язані з проходженням служби в органах місцевого самоврядування, регулюються нормами адміністративного законодавства, що упорядковує проходження державної служби. У зв'язку з цим важливого значення набуває оновлення існуючої моделі проходження служби в органах місцевого самоврядування, яка буде спроможна реалізувати структурні реформи та забезпечить сталий розвиток територіальних громад для задоволення потреб суспільства, а також сприятиме функціонуванню органів місцевого самоврядування для забезпечення створення та надання населенню високоякісних і доступних адміністративних, соціальних та інших послуг. Зроблено висновок, що сьогодні надзвичайно актуальними є питання організації підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації кадрів для служби в органах місцевого самоврядування: вивчення потреби у навчанні, формування та розподіл державного замовлення на підготовку кадрів, формування мережі навчальних закладів, координації ліцензування та акредитація освітньої діяльно-