

КОМПЕТЕНЦІЯ СУБ'ЄКТА ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ В УКРАЇНІ ТА ЇЇ СТРУКТУРА

Терещук В. В.

Стаття присвячена з'ясуванню юридичного змісту компетенції суб'єкта публічного адміністрування в Україні як елемента правового статусу цих суб'єктів. Автором доводиться, що компетенція розглядуваних суб'єктів є їх особливою якісною характеристикою, яка визначається правовим становищем і публічно-правовою роллю, а також адміністративно-правовим потенціалом функціонування суб'єкта публічного адміністрування. Обґрунтовується, що компетенція як елемент правового статусу складається з предмету відання та прав і обов'язків суб'єкта публічного адміністрування. Автором приділяється увага з'ясуванню юридичної сутності відповідних елементів компетенції розглядуваних суб'єктів. У висновках до статті узагальнюються отримані результати дослідження.

Ключові слова: компетенція, обов'язки, права, предмет відання, публічна адміністрація, публічна служба, публічно-правова роль, реформа законодавства, суб'єкти публічного адміністрування.

Статья посвящена выяснению юридического содержания компетенции субъекта публичного администрирования в Украине как элемента правового статуса этих субъектов. Автором доказывается, что компетенция рассматриваемых субъектов является их особой качественной характеристикой, которая определяется правовым положением и публично-правовой ролью, а также административно-правовым потенциалом функционирования субъекта публичного администрирования. Обосновывается, что компетенция как элемент правового статуса состоит из предмета ведения, а также прав и обязанностей субъекта публичного администрирования. Автором уделяется внимание выяснению юридической сущности соответствующих элементов компетенции рассматриваемых субъектов. В выводах к статье обобщаются полученные результаты исследования.

Ключевые слова: компетенция, обязанности, права, предмет ведения, публичная администрация, публичная служба, публично-правовая роль, реформа законодательства, субъекты публичного администрирования.

The article focuses on defining the legal content of the concept of public administration entity's competence in Ukraine, as an element of these entities' legal status. The author proved that the concept of entities under consideration is their specific qualitative characteristic determined by legal situation and public law role, as well as by the administrative and legal potential of public administration entity functioning. It is substantiated that in the structural understanding of competence this element of legal status consists of the subject matter and the rights and obligations of the public administration entity. The author pays attention to clarify the legal nature of the relevant elements of competence of the entities in question. The conclusions of the article summarize the results of the research.

The author defines the subject matter of the subject of public administration as a special subject of legal regulation, is an element of competence of this subject, defined in the current legislation. The subject of legal regulation determines the scope and framework of public life in which the relevant subject is legally able to exercise their rights and obligations.

The article established that the concept of "competence" in the science of administrative law of Ukraine is a two-element legal construction. It includes a combination of subject matter and authority of the subject of administrative law. The concept of "authority" covers rights and obligations, which in the context of public law reflect the ability to choose options for action and the imperative requirement to act in a certain way in specific situations of practical reality.

The competence of subjects of public administration determines the subject of their jurisdiction and the amount of authority granted to them (rights and obligations).

Key words: competence, obligations, public administration entity, public administration, public law role, public service, reform of legislation, rights, subject matter.

Постановка проблеми та її актуальність. Публічне адміністрування як відображення європейської адміністративно-правової концепції *public administration* є діяльністю суб'єктів публічної адміністрації (та суб'єктів, яким делеговані відповідні повноваження) щодо надання приватним особам адміністративних послуг, а також здійснення публічного управління. «Суб'єктами публічного адміністрування» (далі - СПА) є суб'єкти адміністративного права, які здійснюють публічне адміністрування та володіють статусом СПА. У цьому сенсі слід мати на увазі, що в загальному сенсі публічне адміністрування є діяльністю повноважних суб'єктів щодо надання приватним особам адміністративних послуг та/або здійснення публічного управління в інтересах держави та суспільства, а саме: 1) суб'єктами публічної адміністрації, систему яких доцільно розуміти у широкому контексті - органами виконавчої влади (ОВВ), органами місцевого самоврядування (ОМС), а також атиповими суб'єктами, котрі мають повноцінний статус СПА; 2) суб'єктами, котрі виконують окремі функції СПА, не набуваючи правового статусу цих суб'єктів (суб'єктами делегованих публічних повноважень).

Різноманіття СПА в Україні ускладнює процес здійснення адміністративних реформ, модернізацію правового статусу цих суб'єктів, а особливо в частині компетенції цих суб'єктів, належне врегулювання яких зумовить зниження можливостей зловживань органами влади та корупції персоналу СПА. Вказане спричинене тим фактом, що компетенція, як те, що «в передбачених законодавством випадках закріплює обов'язок суб'єкта діяти певним чином», ґрунтується на правосуб'єктності, «покладений в основу компетенції» [1, с. 133]. Таким чином, компетенція у широкому сенсі є фактичним відображенням правосуб'єктності суб'єкта, а саме нормативно врегульованим втіленням можливостей суб'єкта мати права, обов'язки, нести юридичну відповідальність (правосуб'єктність загалом) як суб'єкта публічного адміністрування. Відтак

Терещук В. В., 2019

сьогодні необхідно узагальнити наукові знання стосовно компетенції СПА в контексті європейської адміністративно-правової концепції *public administration*, що впроваджується в нашій державі.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питанню з'ясування юридичної сутності компетенції загалом і компетенції СПА приділяли увагу В.Б. Авер'янов, М.О. Амонс, О.М. Бандурка, О.М. Бериславська, В.Ю. Боднарчук, І.П. Голосніченко, І.І. Дахова, О.В. Камінська, А.В. Кумейко, О.І. Лавренова, О.М. Солоненко, а також інші українські науковці. Аналізуючи спеціальну наукову юридичну літературу, в якій окреслюється наукове розуміння компетенції, слід констатувати, що вченими загалом не досягнуто узгодженого підходу до розуміння поняття «компетенція», хоча саме поняття «компетенція» було вперше запропоновано 60 років тому науковцем Робертом Вайтом (R.W. White), а саме в його ґрунтовній науковій розробці «Мотивація переглянутої концепції компетенції» [2], в якій «компетенція» вченим концептуалізована як мотиваційна категорія, що мала під собою біологічну основу.

Внаслідок значного поширення цієї категорії в науковому обігу юридичної науки, психології, соціології, економіки та педагогіки зазначене поняття сьогодні інтерпретується зазвичай: 1) як *властивість особистості*, тобто як здатність особи «застосовувати знання, вміння, навички й особистісні якості для успішної діяльності в різних проблемних професійних ситуаціях» [3, с. 166]; 2) у *соціально-рольовому сенсі*, тобто в цьому контексті компетенція постає певним параметром соціальної ролі, котрий в особистісному плані проявляється як компетентність, відповідність особи певному місцю, яке займає особа, а також «часу» (крім того, компетенція - це також «здатність здійснювати діяльність відповідно до соціальних вимог і очікувань» [4, с. 67-68]); 3) як *міра відповідності професійних якостей особи кваліфікаційним вимогам*, що висуваються до професійних знань і навичок, достатніх для того, щоби виконувати певні посадові обов'язки належним чином (у цьому аспекті компетенція - це «об'єктивні вимоги, які пред'являються до професійно-особистісного рівня людини, котра виконує певний вид діяльності; це вміння суб'єкта виконувати дії та функції певного виду діяльності, засноване на необхідних знаннях, навичках, особистісних якостях і ціннісних орієнтаціях» [5, с. 205]). Аналізуючи відповідні підходи до розуміння поняття «компетенція», можемо дійти думки, що всі вони відображають різні контексти вияву розглядуваного явища. Можемо також припустити, що у безпосередньо адміністративно-правовому контексті поняття «компетенція» вбирає та відображає ці аспекти вияву розглядуваного феномену. Утім, більш складна ситуація в науці адміністративного права спостерігається з приводу питання структури поняття «компетенція».

Відтак метою цієї наукової статті є актуалізація й узагальнення наукової думки про компетенцію суб'єктів публічного адміністрування в Україні. Для досягнення поставленої мети критично аналізується чинне законодавство та спеціальна наукова література українських і зарубіжних юристів-адміністративістів і фахівців у галузі публічного адміністрування.

Виклад основного матеріалу. Видатний український юрист-адміністративіст В.Б. Авер'янов справедливо зазначав, що компетенція суб'єкта, як його права

й обов'язки, є базовим елементом змісту правового статусу кожного органу, що доповнюється завданнями та функціями цього суб'єкта, а також характером його взаємозв'язків з іншими органами тощо [6, с. 247]. Відповідний підхід підтримується багатьма іншими науковцями. Зокрема, А.В. Солонар зазначає, що завдання, функції, повноваження та компетенція суб'єкта «перебувають між собою у взаємозв'язку»: «Усі державні чи недержавні органи створено з певною метою діяльності»; «саме в завданнях останніх і відображається ця мета», проте «без функцій, завдяки яким реалізуються поставлені перед органом завдання, мета залишається лише на папері». З огляду на цю логіку робиться висновок, що «для виконання функцій кожний орган наділяється тими правами й обов'язками, які можна окреслити поняттям повноваження». У свою чергу, сукупність перерахованих структурних елементів складає собою поняття компетенції [7, с. 255].

Між тим, у наукових розробках обґрунтовуються підходи, в яких компетенція інтерпретується як феномен, що сукупно охоплює, наприклад: функції та повноваження суб'єкта [8, с. 114, 130] (або ж є сукупністю елементів, що містять дані про призначення суб'єкта, цілі, задачі та предмет його відання [8, с. 125]); предмет відання і повноваження суб'єкта [9, с. 7] тощо. Аналізуючи різні підходи до розуміння поняття «компетенція», В.Ю. Боднарчук констатує, що поняття «компетенція» науковці зазвичай вживають для об'єднання понять «предмет відання», «функції» та «повноваження» (автор пропонує охопити відповідним юридичним конструктом також і юридичну відповідальність) [10, с. 20]. Проте, звісно, з таким підходом не можна погодитися повною мірою, адже функції є похідними від компетенції. За цією ж логікою не можна відносити до структури компетенції й завдання, юридичну відповідальність суб'єкта. Цю ж позицію поділяє також українська вчена О.І. Лавренова, на думку якої, компетенція - «це складна правова категорія, зміст якої становлять предмети відання, а також права й обов'язки суб'єкта владних повноважень» (тобто цей підхід розширює інтерпретацію поняття «компетенція», якої дотримувався В.Б. Авер'янов). Обґрунтовано думку щодо недоцільності розширеного трактування поняття «компетенція». Визначено, що функції не можуть бути включеними як елемент до поняття «компетенція», оскільки «функції встановлюють частину тієї діяльності, котру має здійснювати орган державного управління у рамках свого статусу в державному апараті (загальний напрямок діяльності), а компетенція визначає, що «може» і «має» здійснити орган на виконання такої діяльності (конкретні владні дії у межах загального напрямку державно-владної діяльності)». Завдання також не входять до поняття «компетенція», оскільки вони «розкривають мету діяльності державної служби та зумовлюють компетенцію лише в загальних рисах, а не визначають її зміст». У цьому контексті такі поняття, як «функції» та «завдання» не входять до поняття «компетенція», а зумовлюють її [11, с. 11]. Подібну позицію формулював також вітчизняний правник І.О. Сквірський, наголошуючи на тому, що функції та компетенція в дійсності відображають різні аспекти правового статусу суб'єкта. У цьому сенсі, на думку юриста-адміністративіста, якщо компетенція відображає юридичні можливості реалізації діяльності, орієнтований на конкретний результат, то функція зумовлює певний напрям цієї діяльності [12, с. 169-170].

Отже, підводячи проміжний висновок, зазначимо, що *компетенція суб'єкта публічного адміністрування* - це елемент правового статусу цього суб'єкта, що: 1) є особливою якісною його характеристикою, яка визначає його правове становище й публічно-правову роль, а також адміністративно-правовий потенціал функціонування; 2) складається з предмету відання та прав і обов'язків відповідного суб'єкта.

Для більш повного осмислення сутності компетенції суб'єктів публічного адміністрування необхідно коротко проаналізувати сутність складових елементів компетенції. Стосовно прав і обов'язків суб'єкта загалом слід погодитися з тим, що з правового погляду особа є не просто людиною, а носієм певних прав і обов'язків [13, с. 194]. Відповідне зауваження справедливе й для абстрактного суб'єкта - суб'єкта публічного адміністрування, без наявності у якого відповідних прав та/або обов'язків (що характеризують його як цього суб'єкта) неможливо говорити про відповідного суб'єкта загалом. Права (надають юридичну можливість вибору варіанту дії під час розв'язання питання у межах компетенції) й обов'язки (імперативним чином регламентують дії суб'єкта) суб'єкта публічного адміністрування в юридичній літературі зазвичай об'єднуються в такий юридичний конструкт, як «повноваження» [див., напр.: 14, с. 18; 15, с. 127]. Таким чином, як елемент компетенції «повноваження» є переліком конкретних прав і обов'язків (складають основний зміст компетенції), установлених і закріплених законами та іншими нормативно-правовими актами, які є необхідними для реалізації покладених на суб'єкта завдань і функцій. Як справедливо зазначає О.І. Лавренова: «Якщо громадяни чи суб'єкти господарювання можуть на свій власний розсуд використати або не використати своє суб'єктивне право, то, наприклад, державні служби та їхні посадові особи «зобов'язані використати усі надані їм державою права для успішного вирішення поставлених перед ними завдань». У цьому контексті «для ефективного виконання покладених на них завдань і функцій державні служби наділено широким колом повноважень: окрім загальних повноважень, що є характерними для всіх державних служб, кожна державна служба має також свої специфічні повноваження для здійснення управління у відповідній сфері суспільного життя» [11, с. 11-12].

Відтак, погодимося із провідними українськими юристами-адміністративістами І.П. Голосніченком і Д.І. Голосніченком у тому, що під поняттям «повноваження» у феноменологічному сенсі необхідно розуміти соціальне явище, яке відображає «володіння правами й обов'язками членів (члена) суспільства, переданих суб'єкту відносин у порядку й у спосіб, визначений соціальними правилами і нормами з метою реалізації в особистих або спільних інтересах особи делегувальника, і можуть включати в себе право розпорядження її цінностями, право на загальнообов'язковій основі залучати до виконання суспільних доручень, застосовувати у випадках, передбачених правилами суспільного життя, заходи примусу» [16, с. 148]. З огляду на це доходимо думки, що *повноваження суб'єкта публічного адміністрування* - це комплекс закріплених у чинному законодавстві прав і обов'язків цього суб'єкта, які відповідають обсягу його правосуб'єктності, скореговані його метою та предметом відання, дозволяючи сукупно ефективно функціонувати як суб'єкт публіч-

ного адміністрування, реалізуючи загальні та спеціальні завдання та функції держави (та/або місцевого самоврядування), покладені на цього суб'єкта та/або невіддані завдання та функції.

Що ж стосується поняття «предмет відання», то під ним як під предметом правового регулювання [17, с. 98] українська юрист-адміністративіст О.І. Лавренова пропонує розуміти (у контексті державної служби) нормативно закріплений елемент компетенції, котрий «позначає сфери суспільного життя, в яких функціонує відповідний юридично компетентний орган» [11, с. 11], тобто здійснює закріплені за ним повноваження. Отже, *предмет відання суб'єкта публічного адміністрування* - це особливий предмет правового регулювання, що є елементом компетенції цього суб'єкта, визначеним у чинному законодавстві, котрий окреслює сфери та рамки суспільного життя, в яких юридично спроможний реалізовувати свої права й обов'язки відповідний суб'єкт.

Висновки. Поняття «компетенція» в науці адміністративного права України є двоелементною юридичною конструкцією, якою змістовним і сутнісним чином поєднані предмет відання та повноваження суб'єкта адміністративного права. Саме поняття «повноваження» також є двоелементним юридичним конструктом, котрим охоплено такі складові його елементи, як права й обов'язки, які в контексті публічного права відображають відповідно можливості обирати варіанти дії та імперативну вимогу діяти певним чином у конкретних ситуаціях практичної дійсності.

Стосовно ж компетенції СПА як фактичного нормативного відображення правосуб'єктності цього суб'єкта й елементу його правового статусу, слід зазначити, що цей юридичний конструкт окреслює предмет його відання (сфери та рамки суспільного життя, у яких юридично спроможний реалізовувати свої права й обов'язки відповідний суб'єкт), а також об'єм наданих йому повноважень (прав і обов'язків), наявність яких дозволяє будь-кому виокремлювати відповідного суб'єкта як СПА (зокрема робити висновки про його правове становище, публічно-правову роль, а також адміністративно-правовий потенціал функціонування), а йому - діяти, досягаючи мети свого створення.

Література

1. Кумейко А.В. Поняття і структура адміністративно-правового статусу Служби безпеки України як суб'єкта протидії злочинності. *Науковий вісник Херсонського державного університету. Серія : Юридичні науки.* 2014. Т. 3, Вип. 5-2. С. 131-134.
2. White R.W. Motivation reconsidered: The concept of competence. *Psychological Review.* 1959. Vol. 66 (5). P. 297-333. doi:10.1037/h0040934.
3. Жафяров А.Ж. Философские противоречия в интерпретациях понятий «компетенция» и «компетентность». *Философия образования.* 2012. № 1. С. 163-169.
4. Харитоновна Е.В. Об определении понятий «компетентность» и «компетенция». *Успехи современного естествознания.* 2007. № 3. С. 67-68.
5. Манаенкова М.П. Компетенция и компетентность: проблемы профессиональной подготовки. *Социально-экономические явления и процессы.* 2014. № 3 (61). С. 205-208.
6. Виконавча влада і адміністративне право / за заг. ред. В.Б. Авер'янова. Київ : Ін Юре, 2002. 668 с.
7. Солонар АВ. Окремі аспекти розкриття змісту поняття «повноваження». *Порівняльно-аналітичне право.* 2014. № 2. С. 253-256.

8. Бериславська О.М. Адміністративно-правовий статус Міністерства інформаційної політики України : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Київ, 2017. 227 с.

9. Тихомиров Ю.А. Основные черты компетенции представительных органов власти. *Труды ВЮЗИ. Вопросы развития и совершенствования органов народного представительства в СССР*. 1966. Т. 7. С. 5-21.

10. Боднарчук В.Ю. Сутність і зміст поняття компетенція в державному управлінні. *Державне управління та місцеве самоврядування*. 2016. № 2. С. 19-26.

11. Лавренова О.І. Адміністративно-правовий статус державної служби як центрального органу виконавчої влади : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Одеса, 2014. 20 с.

12. Сквірський І.О. Теорія і практика громадського контролю у публічному управлінні: адміністративно-правове дослідження: монографія. Харків: Діса плюс, 2013. 428 с.

13. Новак Т.С., Рудніцька К.В. До проблеми визначення поняття працівники з сімейними обов'язками та його застосування в законодавстві України. *Науковий вісник Національного університету біоресурсів і природокористування України. Серія: Право*. 2014. Вип. 197, Ч. 2. С. 189-195.

14. Костюк В.Л. Проблеми визначення правосуб'єктності у загальній теорії права. *Держава і право*. 2009. Вип. 44. С. 14-19.

15. Солоненко О.М. Теоретико-правова конструкція поняття «компетенція місцевого самоврядування». *Науковий вісник Національної академії внутрішніх справ України*. 2002. № 3. С. 127-134.

16. Голосніченко І.П., Голосніченко Д.І. Теорія повноважень, їх легітимність та врахування потреб і інтересів при встановленні на законодавчому рівні. *Вісник НТУУ «КПІ»*. Серія: *Політологія. Соціологія. Право*. 2011. № 1 (9). С. 147-155.

17. Воскобійник М.В. Правове забезпечення формування комунальної власності на землю : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00. 02. Харків, 2006. 186 с.

Терещук В. В.,
аспірант кафедри адміністративного,
фінансового і банківського права
Навчально-наукового інституту права
імені князя Володимира Великого
Міжрегіональної Академії управління персоналом