



I.I. ДАХОВА

Національна юридична академія України ім. Ярослава Мудрого

УДК 342.6(477)

ПОНЯТТЯ КОМПЕТЕНЦІЇ КАБІНЕТУ МІНІСТРІВ УКРАЇНИ

Розкриті поняття компетенції державного органу, виділені її структурні елементи, надані визначення компетенції Кабінету Міністрів України, розкриті особливості здійснення повноважень урядом України.

З прийняттям Конституції України 1996 р. і закріпленням у її ст.6 принципу розподілу державної влади на законодавчу, виконавчу і судову, з'явилося багато проблемних питань щодо організації діяльності органів цих гілок влади. Виходячи з цього, актуальною є проблема визначення компетенції органів кожної окремої гілки влади, без вирішення якої неможливе нормальне функціонування всього державного апарату, бо саме встановленням компетенції того чи іншого органу відбувається розподіл його функцій і компетенції з функціями й компетенцією інших державних органів [1, с.93]. А це є одним з найголовніших завдань на даному етапі державного будівництва в Україні. Компетенція заснована на ідеї, що влада не є власністю того, хто нею володіє, і володар такої влади може приймати рішення тільки в межах своєї компетенції. Згідно з означеною ст.6 Основного Закону гілки влади є самостійними і виконують тільки їм притаманні завдання і функції.

Для вирішення питання компетенції державного органу, перш за все треба визначити її поняття та структуру. Сьогодні в літературі існують багато точок зору щодо визначення даного питання. Вчені наголошують на тому, що в залежності від кількості елементів, що входять до структури компетенції, є декілька підходів до її тлумачення: "класичний" (компетенція розглядається як сукупність повноважень і предметів відання), "розширювальний" (до змісту компетенції включаються завдання, функції, форми, методи діяльності тощо) і "обмежувальний" (зміст компетенції зводиться до предмету відання) [1, с.92, 94; 2, с.11, 12], але єдиного висновку відносно поняття та структури компетенції не існує.

Значна кількість правознавців тлумачить компетенцію як сукупність повноважень конкретного органу. Компетенція (від лат. *competentia* – погодженість частин; в свою чергу від лат. *competere* – від-

повідати, підходити, бути здатним) – це сукупність повноважень і обов'язків будь-якого органу або службової особи законодавчої, виконавчої чи судової влади, або особи, що володіє виборчим мандатом [3, с.213]. Таке визначення є не зовсім вдалим, тому що повноваження частіше за все розглядається саме як сукупність прав і обов'язків, і в даному визначенні немає необхідності виділяти обов'язки як окремий елемент компетенції. Б.М. Лазарев вказує, що компетенція органу – це система його повноважень, тобто суб'єктивних прав і обов'язків особливого роду [4, с.27].

У Концепції адміністративної реформи в Україні вказується, що поняття "компетенція" застосовується для визначення певного обсягу повноважень, закріпленого за кожним органом, а повноваження Концепція визначає як права і обов'язки, в тому числі обов'язки нести відповідальність за наслідки виконання повноважень [5, с.31]. О.Д. Крупчан зазначає, що стрижнем для визначення компетенції органів державної влади є їх повноваження, оскільки ці органи діють від імені держави, виконують її функції і наділяються державою певними повноваженнями для виконання цих функцій [6, с.57]. В.Д. Кудрявцев визначає компетенцію як сукупність повноважень з безпосереднього здійснення органом своїх завдань, які визначені в основному нормативному акті, що конституює цей орган [7, с.12]. Досить часто в літературі зустрічаються випадки, коли параграф або розділ монографії чи підручника має назву "Компетенція органу", а в тексті йдеться лише про його повноваження, тобто компетенція ототожнюється з повноваженнями (наприклад, див. Козлова Е.И., Кутафін О.Е. Конституционное право России: Учебник. -М.: Юристъ, 2001). Г.В. Пронська взагалі визначає компетенцію лише як сукупність реальних, наявних, безпосередньо в законі установлених прав державного органу [8, с.59].

З вказаною точкою зору не можна погодитись, оскільки для визначення компетенції недостатньо встановити лише права та обов'язки органу. Як справедливо зазначає І.М. Кузнецов, неможливо встановити компетенцію органу, не окресливши сферу чи область прикладення наданих йому владних повноважень, характер питань, якими він має займатись. Такі питання автор називає предметом відання, вони й складають перший невід'ємний елемент компетенції. Другим елементом є повноваження органу [9, с.14]. О.Є. Кутафін, К.Ф. Шеремет також ставлять на перше місце у структурі компетенції предмет відання, зазначаючи, що з метою правильного й нормального функціонування державного апарату кожний орган держави діє в певній сфері суспільних відносин. Ту область суспільного життя, на яку спрямована діяльність відповідного органу, вчені називають предметом його відання [10, с.27]. С.Г. Сєрьогіна також вважає за необхідне виділяти в структурі компетенції органу дві складових. Однією з них вона називає повноваження, тобто "правообов'язки", другим є елемент, який дає можливість встановити належність конкретної справи до "сфери володарювання" певного органу, правомочність владного органу в конкретних публічних правовідносинах. Таким елементом С.Г. Сєрьогіна називає підвідомчість, тобто юридичне вказання на територіальні межі і змістовну специфіку тих суспільних відносин, на які спрямована владна діяльність органу. Вона зазначає, що значна кількість органів мають тотожні повноваження, але компетенція кожного з них суворо індивідуальна завдяки відмінностям у підвідомчості [2, с.19, 22]. Ю.М. Тодика і В.Д. Яворський зазначають, що є сенс дотримуватись підходу, який зводиться до розуміння компетенції як сукупності прав і обов'язків державного органа, але вчені також вважають за необхідне додати до повноважень органу його підвідомчість [1, с.92, 94]. В.В. Кравченко вказує, що компетенція – це сукупність визначених Конституцією та законами України предметів відання та повноважень, де повноваження – це конкретні права та обов'язки [11, с.295].

Деякі автори, наприклад, Н.А. Богданова, виділяють у складі компетенції предмет відання, повноваження і відповідальність [12, с.17]. Але немає необхідності розглядати відповідальність як елемент компетенції. Відповідальність є обов'язковим елементом правового статусу органу, а не його компетенції, бо вона є наслідком незадовільного виконання компетенції.

Таким чином, можна зробити висновок, що компетенція органу держави складається з двох складових: 1) повноважень як сукупності прав і обов'язків, де права являють собою міру можливої поведінки органу, а обов'язки – міру його належної поведінки; 2) предмету відання або підвідомчості. Предмет ві-

дання – це сфера суспільних відносин, в якій здійснюються закріплені за певним органом повноваження. Необхідно також додати, що компетенція не визначається окремим органом для себе самостійно, вона обов'язково встановлюється у відповідних нормативних актах. Виходячи з цього, компетенцію можна визначити як сукупність повноважень конкретного органу, якими він наділений державою шляхом закріплення у відповідному нормативно-правовому акті, і які він здійснює в межах наданої йому сфери відання.

Спираючись на вищевказане, можна зазначити, що компетенцію Кабінету Міністрів України складає сукупність визначених Конституцією і законами України повноважень, якими уряд наділяється для здійснення діяльності в сфері виконавчої влади. Але таке визначення можна використовувати і для характеристики центральних і місцевих органів виконавчої влади. Для формулювання більш чіткого поняття змісту компетенції уряду України необхідно встановити предмети його відання. Згідно зі ст.113 Конституції України, Кабінет Міністрів України є вищим органом у системі органів виконавчої влади держави. Він здійснює керівництво всією системою цих органів, спрямовуючи, координуючи і контролюючи їх діяльність. У проекті Закону про Кабінет Міністрів України встановлюється, що діяльністю Кабінету Міністрів згідно із його компетенцією спрямована на забезпечення інтересів українського народу шляхом виконання Конституції і законів України, актів Президента України та реалізацію Програми діяльності Кабінету Міністрів, вирішення питань державного управління у сфері економіки та фінансів, соціальної політики, охорони здоров'я, освіти, науки, культури, спорту, охорони довкілля, правової політики, законності, забезпечення прав і свобод людини та громадянина, зовнішньої політики, національної безпеки та обороноздатності. Кабінет Міністрів також здійснює постійний контроль за виконанням органами виконавчої влади Конституції та актів законодавства України, вживає заходів до усунення недоліків у роботі цих органів. Таким чином, можна зробити висновок, що до *предмету відання* уряду України входить дуже широке коло суспільних відносин, його діяльність поширюється на всі сфери життєдіяльності країни, тобто Кабінет Міністрів України є органом загальної компетенції. Звідси випливає, що компетенція Кабінету Міністрів України – це сукупність визначених Конституцією і законами України повноважень, якими уряд наділяється для здійснення керівництва всією системою органів виконавчої влади України та для здійснення діяльності з регулювання суспільних відносин у всіх сферах життєдіяльності держави.

Повноваження Кабінету Міністрів України сьогодні знайшли законодавче закріплення лише в де-

сяти пунктах ст.116 Конституції України. Але й цей невеликий список дуже важко назвати повноваженнями, бо в Основному Законі йдеться про перелік основних функціональних напрямів діяльності Кабінету Міністрів України. Це можна побачити навіть із аналізу самої статті, де у п.10 законодавець зазначає, що Кабінет Міністрів виконує інші *функції*, визначені Конституцією й законами України, актами Президента України. На це вказує й О.Д. Крупчан, який зазначає, що за стилістичним оформленням визначення компетенції Кабінету Міністрів більше наближено до характеристики його цілей, завдань і функцій (“забезпечує”, “спрямовує” тощо), ніж конкретних повноважень (“розробляє проект”, “подає звіт”) [13, с.69]. Очевидно, що цього недостатньо для регулювання діяльності одного з вищих органів державної влади. Тому сьогодні необхідним є детальне закріплення повноважень уряду в поточному законодавстві, а саме в законі про Кабінет Міністрів України. В проекті Закону передбачене досить широке коло повноважень вищого органу в системі виконавчої влади України. Але в ньому також не проводиться розмежування між повноваженнями й функціями - обидві ці категорії включаються законодавцем до структури компетенції Кабінету Міністрів. Це також є наслідком відсутності єдиної концепції розуміння терміну та елементів компетенції. Сьогодні ні в чинному законодавстві щодо органів виконавчої влади, ні в проектах законів про Кабінет Міністрів, центральні органи виконавчої влади не міститься поняття компетенції даних органів, хоча в нормативно-правових актах досить часто зустрічаються вказівки на неї, тому доцільним було б закріплення визначення даної категорії на законодавчому рівні.

Ст.22 Проекту Закону має назву “Основні функції та повноваження Кабінету Міністрів України” і входить до розділу, присвяченому компетенції Кабінету Міністрів. Функції й повноваження – це різні категорії, і не слід їх ототожнювати одне з одним. Під функціями розуміють основні напрями діяльності органу, а повноваження, як зазначалось вище, являють собою сукупність певних правообов’язків. Тому доцільніше було б закріпити їх в окремих статтях закону.

Крім основних, в проекті Закону передбачений ще ряд повноважень Кабінету Міністрів України, а саме повноваження щодо керівництва системою органів виконавчої влади і дуже важливий блок повноважень у відносинах із Президентом України і органами, створеними при Президентові, та з Верховною Радою України і її органами. Згідно з принципом розподілу влади, закріпленому в Конституції України, органи однієї гілки влади не можуть виконувати повноваження, що складають компетенцію інших гілок, відповідно до ст.19 Основного Закону

органи державної влади і органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов’язані діяти тільки на основі та в межах повноважень, які передбачені Конституцією і законами України. Але на практиці досить часто ми спостерігаємо ситуації, коли одні органи державної влади втручаються або дублюють діяльність інших органів, виконують «чужі» повноваження. Особливо це стосується компетенції Кабінету Міністрів і Президента України та його Адміністрації. Відомо, що в Україні існує дуалізм виконавчої влади, тобто остання здійснюється двома суб’єктами – Президентом і Кабінетом Міністрів України. Президент хоча й не входить до структури виконавчої влади, але володіє значними повноваженнями у виконавчій сфері, деякі з яких доцільніше було б “віддати” Кабінету Міністрів (наприклад, створення, реорганізація і ліквідація міністерств, інших центральних органів виконавчої влади). Досить цікавим є питання про відміну Президентом актів Кабінету Міністрів України. Невідомо, чому це відноситься до повноважень Президента, якщо у ст.13 Закону України “Про Конституційний Суд України” прямо вказується, що у справах щодо конституційності законів та інших правових актів Верховної Ради України, актів Президента України, актів Кабінету Міністрів України приймає рішення та дає висновки саме Конституційний Суд України [14].

Порушення вимог законодавства спостерігається тому, що сьогодні в Україні не існує чіткого механізму розподілу повноважень між Президентом України, Верховною Радою та Кабінетом Міністрів. Ситуація може змінитися лише тоді, коли будуть прийняті закони “Про Президента України” (Закон 1991 р. не відповідає сьогоdnішнім реаліям) і “Про Кабінет Міністрів України”, в яких має бути ретельно розписана компетенція кожного з названих органів.

ЛІТЕРАТУРА

1. Тодыка Ю.Н., Яворский В.Д. Президент Украины: конституционно-правовой статус: Монография. –Х.: Факт, 1999. –256 с.
2. Серьогіна С.Г. Компетенція Президента України: теоретично-правові засади: Дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02 /НЮАУ –Харків, 1998. –192 с.
3. Конституционное право: Словарь /Отв. ред. В.В. Маклаков. –М.: Юристъ, 2001. –560 с.
4. Лазарев Б.М. Компетенция органов управления. –М.: Юрид. лит., 1972. –280 с.
5. Концепція адміністративної реформи в Україні // Український правовий часопис. –К., 1999. –Вип.4. Адміністративна реформа в Україні: Документи і матеріали. –108 с.
6. Крупчан О.Д. Компетенція центральних орга-

нів виконавчої влади // Вісник АПРН України. – 2002. – № 2. С. 47-59.

7. Кудрявцев В.Д. Компетенция Международного Суда ООН: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – М., 1970. – 21 с.

8. Пронська Г.В. Компетенция господарських міністерств Української РСР. – К.: Наукова думка, 1973. – 126 с.

9. Кузнецов И.Н. Компетенция высших органов власти и управления СССР. – М., 1969. – 246 с.

10. Кутафин О.Е., Шеремет К.Ф. Компетенция местных Советов: Учеб. пособие. – М.: Юрид. лит., 1982. – 232 с.

11. Кравченко В.В. Конституційне право України. Навч. посіб. – К.: Атіка, 2002. – 480 с.

12. Богданова Н.А. Категория статуса в конституционном праве // Вестн. Моск. ун-та. Сер. 11. Право. – 1998. – № 3. – С. 3-20.

13. Крупчан О.Д. Організація виконавчої влади: Монографія. – К.: Вид-во Укр. акад. держ. управління, 2001. – 132 с.

14. Закон України “Про Конституційний Суд України” від 16.10.1996 р // ВВР України. – 1996. – № 49. – Ст. 272.

Надійшла до редколегії 06.03.2003

ДАХОВА И И. ПОНЯТИЕ КОМПЕТЕНЦИИ КАБИНЕТА МИНИСТРОВ УКРАИНЫ

Раскрыто понятие компетенции государственного органа, выделены ее структурные элементы; представлены определения компетенции Кабинета Министров Украины, раскрыты особенности осуществления полномочий правительством Украины.

DANOVA I.I. CONCEPT OF THE COMPETENCE OF UKRAINE CABINET MINISTERS

The concept of the competence of a state organ is uncovered, its building blocks are selected; the definitions of the competence of Ukraine Cabinet ministers are submitted, the features of implementation of authorities by government of Ukraine are uncovered.

УДК 340.12:316.64

Ю.М. ДМИТРИЄНКО, канд. філос. наук

Інститут екології і соціального захисту

ДО ЦИКЛОВОЇ ПРИРОДИ ПРАВОСВІДОМОСТІ ЯК ПРОБЛЕМИ ЇЇ МЕТОДОЛОГІЧНОГО ОСМИСЛЕННЯ

Розглядається історико-еволюційний генезис української правосвідомості, враховуючи її сучасну пост-тоталітарну динаміку, яка свідчить про її кризовий розвиток, що стало ідентифікується у феномені девіантної правосвідомості як кризовому циклі соціальної активності її спадкоємності на рівні творення єдиної парадигми рефлексивного права пострадянського соціуму

Визначаючи сучасну актуальність теоретико-методологічного правового пізнання праворефлексивних процесів законодавчої соціалізації сучасного українського буття, підкреслимо концептуальну важливість аксіологічних пошуків синонімічної адекватної часово-просторової реальності будь-якого виміру та масштабу, але резонансно трансцендуючої будь-то з минулого, будь-то з сучасного, або з будь-якого теоретично можливого розумові імпульси життєдіяльнісної енергії. Тієї енергії, що має джерелами ідейну парадигму природного першопочатку будь-якого творення, мислення, пізнання.

За такого початку наших думок, правосвідомість як належність духовної сфери правового буття та як філософсько-правова категорія [1], будучи концептуальною властивістю методологічних детермінант правового поля посттоталітаризму, за проведеними дослідженнями, **методично існує** у площині прин-

ципових детермінант теорії держави і права. Думасмо, що важливим для об'ємного, еволюційного праворозуміння буде розгляд деяких важливих поліфункціональних формозмістовних аспектів правової свідомості як складної, відкритої, але не рівноважної системо-структури у контексті фундаментальних ідей теорії держави і права, її елементарно-системно-структурної площини, термінологічної евристичності та екстраполяційної сумісності і суміжності.

Зазначимо, що згідно з теорією держави і права правосвідомість - це система ідей, уявлень, емоцій і почуттів, відбиваючих відношення індивіда, групи, суспільства до діючого, минулого та бажаного праву, а також до діяльності, пов'язаної з правом. Вона не тільки відбиває відношення індивіда до правової дійсності, але й націлює його на певні *зміни* у правовому середовищі, прогнозує та моделює їх [3].