

УДК 342.922

Сандул Яна Миколаївна
канд. юрид. наук, доцент кафедри
адміністративного та фінансового права
Національного університету
«Одеська юридична академія»

АДМІНІСТРАТИВНА ПРАВОСУБ'ЄКТНІСТЬ ТА КОМПЕТЕНЦІЯ ВИКОНАВЧИХ ОРГАНІВ МІСЦЕВИХ РАД: ВЗАЄМОЗВ'ЯЗОК ТА СПІВВІДНОШЕННЯ

Стаття присвячена аналізу та співвідношенню категорій «компетенція» та «адміністративна правосуб'єктність» виконавчих органів місцевих рад та. Визначено, що компетенція включає предмет відання, повноваження, території їх здійснення. Зазначено, що компетенція та правосуб'єктність є відмінними поняттями, як за правовою природою, так і за змістом, проте мають нерозривний взаємозв'язок. Так, наявність компетенції у сфері публічного адміністрування, як і наявність необхідного обсягу адміністративної правосуб'єктності є критеріями виокремлення суб'єкта адміністративного права. Якщо адміністративна правосуб'єктність є атрибутом суб'єкта права, його суб'єктивною характеристикою та визначає загальні межі здатності суб'єкта бути носієм та реалізовувати надані права, обов'язки, повноваження, то компетенція представляється як об'єктивний вимір здійснення суб'єктом адміністративного права владних повноважень, однак який не обмежує суб'єкта у здійсненні інших прав та обов'язків у сфері адміністративного права.

Ключові слова: компетенція, адміністративна правосуб'єктність, виконавчі органи місцевих рад, суб'єкт адміністративного права

The article is devoted to the analysis of the correlation of the categories “competence” and “administrative legal capacity” of the local councils and etc. It is defined that competence includes the subject, authorities and the jurisdiction. It is noted that the “competence” and “legal capacity” are different notions by both the

legal nature and the content, however they are inextricably connected. Thus, the existence of the competence in the sphere of public administration, as well as the administrative legal capacity, is the criteria for the allocation of the subjects of the administrative law. When the legal capacity is an attribute of the subject of law, as well as of its subjective characteristics, that determines the general scope of the subject's possibility to be the bearer of the rights and realize these rights, duties, authorities (powers), then the competence is likely to be an objective measurement of the realization of powers by the subject of the administrative law, nevertheless that doesn't limit such a subject in realization of other rights and duties in the sphere of administrative law.

Key words: competence, legal capacity, executive bodies of the local councils, the subject of the administrative law.

Адміністративна правосуб'єктність та компетенція органів публічної влади є актуальною науковою проблемою при дослідженні виконавчих органів місцевих рад як суб'єктів адміністративного права. До дослідження даної проблематики почали звертатись ще за радянського періоду, однак, здебільшого стосовно державних господарських організацій [1]. Науково-практичний інтерес викликає дане запитання й у сьогодні, однак, знову ж таки передусім у приватно-правових дослідженнях. Уявляється, що це пов'язано із тим, що поняттям «правосуб'єктність» вводить Цивільний кодекс України, в той час, як в сфері публічного права цей термін застосовується обмежено, адміністративне, конституційне право, визначаючи правовий статус суб'єктів публічного права, оперують поняттями, «компетенція», «повноваження», «юрисдикція» тощо.

До визначення понять компетенція та адміністративна правосуб'єктність неодноразово звертались такі вчені як В.Б. Авер'янов, О.Ф. Андрійко, Г.В. Атаманчук, В.І. Борденюк, О.М. Бандурка, Д.М. Бахрах, Ю.П. Битяк, Л.Р. Біла-Тіунова, І.П. Голосніченко, Є.В. Додін, Б.М. Лазарєв, А.А. Карлов, С.В. Ківалов, Т.О. Коломоєць, В.К. Колпаков, М.В. Костів, А.В. Пасічник, А.О. Ткаченко та ін.

Незважаючи на те, що категорія «компетенція» є однією із основних в адміністративному праві, єдиного розуміння даного поняття наразі не вироблено. У Конституції термін «компетенція» вживається у ст. 117 для визначення правового статусу Кабінету Міністрів України, у ст. 140 – органів місцевого самоврядування, ст. 107 – Ради національної безпеки і оборони України. Стосовно ж інших органів державної влади, то використовуються терміни «повноваження», «право», «відання» тощо. Однак, визначення поняття «компетенція», як і інших вказаних понять Конституція України не надає, обумовлюючи необхідність наукових пошуків у цій сфері.

В.Б. Авер'янов визначав компетенцію органу як сукупність його прав і обов'язків (повноважень) та підвідомчості (питання відання, тобто питання, які вирішує орган, коло діяльності) [2, с. 90]. У ході аналізу поняття «компетенція» можна виділити декілька основних наукових підходів до розуміння його суті. Основною їхньою відмінністю є наявність або відсутність у структурі цього поняття такого елемента, як «предмети ведення». Щодо самого визначення «предмети відання» в науковій літературі немає кардинальних розбіжностей у думках, суть різних трактувань зводиться до того, що це сфери суспільного життя («круг суспільних відносин», «сфери керівництва», «області життєдіяльності населення»), в яких конкретний орган здійснює свої повноваження.

Суперечки ведуться щодо того, чи входять «предмети ведення» в поняття компетенції органу місцевої влади [3, с. 46-47]. Так, у спеціалізованій науковій літературі зазначається, що 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 щодо визначення компетенції як сукупності предметів відання і повноважень. А.О. Ткаченко, аналізуючи поняття компетенції державного органу, робить висновок, що 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) [4].

Варто уточнити запропоноване визначення, зауваживши, що компетенція включає предмет відання, повноваження, території їх здійснення. Таке визначення не є авторським, відповідні пропозиції вже були висловлені як у вітчизняній, так і російській літературі [5]. Як стверджує В.І. Борденюк, компетенція визначає предмети (сфери) відання, повноваження (права та обов'язки), територіальні масштаби діяльності органів держави й органів місцевого самоврядування [6, с. 121-122]. Схожу точку зору має А.А. Карлов, який відходить від традиційних підходів, включаючи в структуру компетенції три елементи – предмети ведення, сукупність прав і обов'язків та територіальну сферу діяльності органу. Приблизно такої ж точки зору дотримується С.А. Авак'ян, вважаючи, що в поняття компетенції повинні бути включені просторові і часові межі діяльності органу [7, с. 48].

Визначивши, як розуміється «компетенція» в межах даного дослідження, слід констатувати, що дослідження співвідношення даної категорії та поняття «адміністративна правосуб'єктність» є актуальним, оскільки дане питання розглядається в численних наукових статтях та на дисертаційному рівні. Так, М.В. Костів, зазначає, що «адміністративна правосуб'єктність державних органів і об'єднань громадян виражається у компетенції їх органів, тобто в сукупності прав та обов'язків, що надаються їм для виконання відповідних функцій. Розрізняють загальну і спеціальну правосуб'єктність органів державного управління. Загальна правосуб'єктність виражається у наданій органам можливості здійснювати управлінську діяльність в межах їх компетенції» [8, с. 14].

У дослідженнях радянських часів зазначається, що адміністративне значення правосуб'єктності, замість правового статусу живають термін компетенція [9, с. 100]. Виразом спеціальної правосуб'єктності називає компетенцію також відомий вітчизняний вчений О.Ф. Скакун [10, с. 400]. У навчальній літературі також зазначається, що «...адміністративна правоздатність органів виконавчої влади держави визначається їх компетенцією, якою наділяється кожен із них при утворенні. Компетенція органу фіксує коло здійснюваних ним управлінських функцій і обсяг необхідних для їх реалізації повноважень (обов'язків і прав)» [11, с. 302].

В.К. Мамутов розглядав поняття компетенції і правосуб'єктності органів як пересічні: між сукупністю прав і обов'язків, що охоплюються поняттям компетенції, і правосуб'єктністю відсутні межі, оскільки окремі права можуть переходити зі сфери правосуб'єктності в сферу компетенції. Якщо компетенція показує, якими права і обов'язками державний орган вже володіє внаслідок того, що відноситься до певної категорії державних органів («первинні права»), то правосуб'єктність показує, якими правами і обов'язками він може володіти крім того («права, набуті в результаті реалізації правосуб'єктності, - «вторинні права»). Обсяг правосуб'єктності залежить від змісту компетенції державного органу. В той же час правосуб'єктність надає можливість набувати державним органам права і обов'язки, які не передбачені в компетенції [12, с. 58].

Розглядаючи поняття компетенції та адміністративної правосуб'єктності, необхідно звернутись до критеріїв віднесення суб'єктів права до суб'єктів саме адміністративного права:

- 1) суб'єктом адміністративного права є носій прав і обов'язків у сфері саме державного управління;
- 2) відповідні права та обов'язки, компетенція мають бути передбачені нормами саме адміністративного права;
- 3) відповідні права суб'єкт має бути здатен реалізовувати, обов'язки виконувати, та виступати самостійним

суб'єктом відповідальності (мати необхідний обсяг правосуб'єктності)».

Таким чином, як наявність компетенції, тобто передбачених законодавством повноважень у сфері публічного адміністрування, так і наявність необхідного обсягу адміністративної правосуб'єктності є критеріями виокремлення суб'єкта адміністративного права.

Отже, компетенція та правосуб'єктність є відмінними поняттями, як за правовою природою, так і за змістом. Однак, дані поняття мають цікаві зв'язки та нерозривний взаємозв'язок. З одного боку, правосуб'єктність нібито має первинний характер та визначає здатність особи відповідну компетенцію реалізовувати. З іншого боку, саме наділення особи компетенцією (повноваженнями у сфері публічного адміністрування) дозволяє підстави виокремлювати суб'єкта адміністративного права, тобто, виокремлювати таку галузеву правосуб'єктність як адміністративна правосуб'єктність.

У зв'язку із зазначеним уявляється висновок щодо кваліфікації компетенції органу як «вираження» спеціальної (адміністративної) правосуб'єктності. Водночас, очевидним є взаємозв'язок між компетенцією та адміністративною правосуб'єктністю, тому є сенс розглянути дане питання більш детально.

Загальновідомо, що адміністративна правосуб'єктність складається із адміністративної правоздатності, адміністративної дієздатності та деліктоздатності. Адміністративну правоздатність як здатність мати права та обов'язки, компетенцію у сфері адміністративного права мають всі органи публічної влади з моменту їх створення. Крім того, орган, маючи адміністративну правоздатність, спроможний мати права та обов'язки, повноваження, що не опосередковується наявною у нього у відповідний момент часу компетенцією. Дане твердження є правильним, та підтверджується емпірично. Навіть поверхневий аналіз Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», будь-якого іншого закону, в якому встановлюються компетенція суб'єкта органу влади свідчить, що обсяг компетенції органів публічної влади змінюється – одні

повноваження скасовуються, інші додаються. Очевидно, що надання органу державної влади або виконавчим органам місцевих рад як суб'єкту публічного адміністрування нового повноваження є неможливим без наявності у цього органу достатнього обсягу адміністративної правоздатності – здатності мати відповідне повноваження.

Тут слід зазначити, що, адміністративна правоздатність не є абсолютною, та обмежується цілями та функціями відповідного органу. Таким чином, виконавчі органи місцевих рад можуть наділяти таким обсягом компетенції, що відповідає обсягу наявної у виконавчому органу місцевої ради правоздатності. Як правило, наданий органам влади, у тому числі, виконавчим органам місцевих рад, обсяг компетенції, є значно меншим, та «не заповнює» весь обсяг адміністративної правоздатності виконавчих органів.

Дієздатність, тобто здатність реалізовувати права, виконувати обов'язки, здійснювати компетенцію «актом своєї волі» як наочно видно, неодмінно пов'язано із компетенцією. Так, компетенція виконавчих органів – це реально здійснюваний ними обсяг адміністративної дієздатності. Але ці межі не є граничними, оскільки органи можуть набувати певних прав та обов'язків і навіть повноважень, оскільки, як вже зазначалось обсяг правоздатності дозволяє мати права та обов'язки у сфері адміністративного права, що не входять безпосередньо до компетенції. Г.В. Атаманчук справедливо вважає, що далеко не всі юридично значимі дії органів управління (допустимі законодавством) пов'язані з реалізацією компетенції і дуже часто є здійсненням прав, наприклад, юридичної особи [13]. Тобто, наявність адміністративної правосуб'єктності (право-, діє- та деліктоздатності) дозволяє, зокрема, виконавчим органам місцевих рад вчиняти юридичні значимі дії публічного адміністрування, що не охоплюються поняттям «компетенція». Як приклад, можна запропонувати укладення адміністративних договорів із органами, із якими відповідні органи не перебувають у відносинах підпорядкованості. Або ж укладення адміністративних договорів щодо делегування виконавчим органам місцевих рад повноважень – внаслідок укладення таких

договорів виконавчі органи отримують додаткову компетенцію або ж делегуються існуючу.

Підсумовуючи вищевикладене слід визначити, що якщо адміністративна правосуб'єктність є атрибутом суб'єкта права, його суб'єктивною характеристикою та визначає загальні межі здатності суб'єкта бути носієм та реалізовувати надані права, обов'язки, повноваження, то компетенція представляється як об'єктивний вимір здійснення суб'єктом адміністративного права владних повноважень, однак який не обмежує суб'єкта у здійсненні інших прав та обов'язків у сфері адміністративного права.

Література:

1. Яковлев В.Ф. Отраслевой метод регулирования и гражданская правосубъектность // Правовые проблемы гражданской правосубъектности : межвуз. сб. научн. трудов – Вып. 62 / отв. ред. О.А. Красавчиков. – Свердловск : Свердловский юрид. ин-т, 1978. – С. 27– 44.
2. Аверьянов В. Б.. Функции и организационная структура органа государственного управления / В.Б. Авер'янов. – К. Наук. думка, 1979. – 150 с.
3. Крусян А.Р. Взаимодействие местных органов исполнительной власти и органов местного самоуправления в Украине : учеб. пособ. / А.Р. Крусян. – О. : Юрид. літ-ра, 2001. – 162 с.
4. Ткаченко А.О. Поняття компетенції державного органу / Анна Олегівна Ткаченко // Часопис Київського університету права. – 2009. – № 4. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://kul.kiev.ua/images/chasop/2009_4/192.pdf
5. Кокоть А.Н., Саломаткін А.С. Муніципальне право Росії : підручник А.Н. Кокоть, А.С. Самоматкін. – М., МАУП, 2005. – 452 с. [Електронний варіант] – Режим доступу: <http://yport.inf.ua/munitsipalnoe-pravo-rossii.html>
6. Борденюк В.І. Деякі проблеми законодавчого визначення повноважень місцевого самоврядування в Україні / В.І. Борденюк // Ідеологія державотворення в Україні: історія та сучасність : матеріали наук.-практ. конф. (м. Київ, 22–23 листопада 1996 р.). – К., 1997. – № 1. – С. 118–129.
7. Державне управління : навч. посіб. / за ред. А.Ф. Мельник; А.Ф. Мельник, О.Ю. Оболенський, А.Ю. Васіна. – К. : Знання. – Прес, 2003. – 344 с.

8. Костів М.В. Адміністративна правосуб'єктність юридичних осіб та особливості її реалізації в адміністративно-деліктних відносинах : автореф. десерт. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : 12.00.07 / М.В. Костів ; НАН України. Ін-т держави і права ім. В.М.Корецького. – К., 2005. – 21 с.

9. Лазарев Б.М. Компетенция органов управления / Б.М. Лазарев. – М. : Юрид. лит., 1972. – 280 с.

10. Скакун О.Ф. Теорія держави і права : підруч. / пер. з рос. – Х. : Консум, 2001. – 656 с.

11. Адміністративне право : навч. посіб. / З.Р. Кісіль, Р.В. Кісіль. – 3-ге вид. – К. : Правова єдність [Всеукраїнська асоціація видавців], 2011. – 696 с.

12. Мамутов В.К. О соотношении понятий компетенции и правоспособности государственных хозяйственных органов / В.К. Мамутов // Правоведение. – 1965. – № 4. – С. 56–63.

13. Ромашко Олена Олександрівна. Державні органи зі статусом юридичної особи як особливі суб'єкти конституційно-правових відносин : дисер. на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук. Архангельськ, 2006 // [Електронний ресурс]. – Режим доступу <http://pravolib.pp.ua/pravospособnost-deesposobnost-gosudarstvennogo-8150.html>

УДК 336.14.01

Сідор Михайло Іванович

канд. юрид. наук, доцент кафедри
адміністративного і фінансового права
Національного університету
«Одеська юридична академія»

Боднарук Юрій Володимирович

канд. юрид. наук, доцент кафедри
адміністративного і фінансового права
Національного університету
«Одеська юридична академія»

ЗМІСТ ТА СТРУКТУРА БЮДЖЕТНОГО ПРОЦЕСУ В УКРАЇНІ

Стаття присвячена аналізу змісту та структури бюджетного процесу та окремих його стадій. В ній визначенні