

УДК 342.56
DOI <https://doi.org/10.32837/pyuv.v0i38.888>

С. О. Халюк
orcid.org/0000-0003-1338-5117
кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри конституційного права та прав людини
Національної академії внутрішніх справ

ПОВНОВАЖЕННЯ ВИЩОЇ РАДИ ПРАВОСУДДЯ: ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВА ХАРАКТЕРИСТИКА

Постановка проблеми. Повноваження як юридична категорія є складною правовою конструкцією. Визначення її поняття та правильне застосування в нормативно-правових актах, які визначають конституційно-правовий статус тих чи інших органів державної влади, має визначальне значення з погляду легітимної та ефективної діяльності цих органів. При цьому одразу постають дискусійні питання щодо змісту, суті та співвідношення понять «компетенція» та «повноваження», адже аналіз наукової літератури доводить неоднозначність сприйняття вченими-юристами згаданих категорій. Значною мірою така ситуація зумовлена тим, що у доктринальних юридичних джерелах та чинній нормативній базі не міститься чіткої дефініції, якою можна позначити коло, сферу та обсяг покладених прав та обов'язків на органи державної влади. Наслідком цього є поява наукової дискусії та відсутність чіткої регламентації вказаних юридичних категорій.

Ступінь розробки проблеми. Проблеми реалізації повноважень Вищої ради правосуддя (юстиції) ставали об'єктом наукових розробок науковців у зв'язку з необхідністю удосконалення правового статусу зазначеного органу. При цьому теоретико-правові підходи щодо змісту поняття повноважень Вищої ради правосуддя відсутні. Серед науковців, які частково торкалися окресленої проблеми в межах своїх досліджень, можна виокремити О.В. Гончаренка, В.В. Долежана, В.О. Євдокимова, Р.В. Ігоніна, В.М. Колесниченко, М.І. Козюбру, Ю.О. Косткіну, В.В. Кривенка, І.В. Назарова, В.О. Нора, Ю.Є. Полянського, С.В. Прилуцького, В.І. Татькова, В.І. Шишкіна, М.І. Хавронюка та ін. Також варто зазначити про науковий доробок фахівців з теорії держави та окремих галузевих наук, які здійснювали науково-теоретичну розробку проблем правового статусу та його змістовного наповнення і торкались таких юридичних категорій, як повноваження, компетенція, функції тощо. Серед таких учених – Д.М. Бахрах, О.В. Батанов, Н.А. Богданова, В.М. Висоцький, Д.І. Голосніченко, О.С. Дніпров, В.В. Кравченко, В.М. Кравчук, А.Д. Крупчан, О.В. Марцеляк, Н.Р. Нижник, М.П. Орзіх, О.В. Петришин, В.Ф. Погорілко, О.Ф. Скакун, Ю.О. Тихомиров, Ю.М. Тодика, В.І. Удяк, В.Л. Федоренко та інші.

Метою статті є аналіз доктринальних джерел та окремих нормативно-правових актів щодо питань, які стосуються поняття та змісту повноважень як юридичного поняття. Дискусійність згаданої проблеми, зокрема в межах категорії конституційно-правового статусу, у науковій спільноті є очевидною. Визначення поняття «повноваження», в тому числі як елемента конституційно-правового статусу Вищої ради правосуддя, сприятиме подальшим науковим розробкам, які будуть спрямовані на надання обґрунтованих пропозицій для подальшого удосконалення відповідного статусу Вищої ради правосуддя.

Виклад основного матеріалу. Звертаючись до чинного законодавства України, варто зауважити, що в ньому простежується довільне застосування категорій «повноваження» та «компетенція», а також не міститься загального визначення поняття «компетенція органів державної влади», яким можна було б керуватися у законотворчій практиці. З цього приводу А.Д. Крупчан справедливо зазначає: «Серед 14551 постанов і законів, прийнятих Верховною Радою України у всіх скликаннях, в 111 актах вжито термін «компетенція» <...> в сенсі повноважень, наданих законом» [1, с. 100].

Загалом у юридичній науці панує широкий спектр думок та підходів щодо визначення терміна «компетенція». Варто звернутись до «Сучасного словника української мови», в якому компетенція тлумачиться як коло повноважень якої-небудь організації, установи або особи [2, с. 250]. Також в енциклопедичній літературі компетенція визначається як сукупність предметів відання, функцій, повноважень, прав і обов'язків органу державної влади, органу місцевого самоврядування або їх посадової особи чи службової особи, що визначаються Конституцією [3, с. 210].

Правники також мають свою точку зору. Зокрема, Ю.М. Тодика та В.Д. Яворський вважають, що компетенція – це сукупність прав та обов'язків державного органу, а також його підвідомчість [4, с. 92]. Ю.О. Тихомиров визначає компетенцію як покладений законно на уповноважений суб'єкт обсяг публічних справ. До складових частин компетенції він відносить нормативно встановлені цілі, предмети відання як юридично визначені сфери та об'єкти впливу, владні повноваження

[5, с. 55–56]. В.В. Кравченко під компетенцією розуміє сукупність визначених Конституцією та законами предметів відання і повноважень, де повноваження – це конкретні права та обов'язки [6, с. 295]. О.Ф. Скакун визначає компетенцію державного органу як закріплену законом або іншим нормативно-правовим актом сукупність його владних повноважень (прав та обов'язків), юридичної відповідальності та предмета відання [7, с. 363].

Крім того, на думку вченого-адміністративіста Д.М. Бахраха, під компетенцією слід розуміти сукупність владних повноважень щодо певних предметів відання, що включає обов'язки і права, видання актів, підвідомчість, правове закріплення кола об'єктів, предметів, справ, на які поширюються владні повноваження [8, с. 178]. І.Л. Бачило виокремлює компетенцію у широкому розумінні, яка містить, крім функцій, характеристику місця органу в системі управління, його завдання, об'єкти відання, коло діяльності, повноваження і відповідальність. У вузькому розумінні компетенція містить права та обов'язки органу [9, с. 52–54].

Ми погоджуємося зі слушною думкою О.С. Дніпрова, який зазначає, що під компетенцією слід розуміти сукупність прав і обов'язків органу стосовно галузей, сфер, об'єктів управління (предметів відання), а не прав та обов'язків плюс згаданих предметів відання [10, с. 260].

Таким чином, узагальнюючи, можна підтвердити неоднозначність сприйняття вказаних категорій стосовно державних органів. Дослідження представлених та інших наукових праць свідчить про можливість подвійного підходу до співвідношення категорій «компетенція» та «повноваження». В одних випадках відбувається ототожнення цих понять, а в інших – компетенція виступає як структуроване і багатоелементне поняття.

Термін «повноваження» в енциклопедичних джерелах визначається як право, надане кому-небудь для здійснення чогось; права, надані особі або підприємству органами влади [11, с. 684]. Також повноваження – це сукупність прав і обов'язків державних органів і громадських організацій, посадових та інших осіб, закріплених за ними у встановленому законодавством порядку для здійснення покладених на них функцій. Обсяг повноважень конкретних державних органів та їх посадових осіб залежить від їхнього місця в ієрархічній структурі відповідних органів. При цьому підкреслюється те, що розглядуваний термін близький за своїм значенням до терміна «компетенція» [12, с. 590]. У теорії управління повноваження за своїм змістом є сукупністю взаємопов'язаних та взаємозалежних прав та обов'язків. Права в юридичному значенні учені визначають як надану і гарантовану державою, а також закріплену в адміністративно-правових актах міру можли-

вої (дозволеної) поведінки у правовідносинах, що забезпечена кореспондуючим обов'язком іншого суб'єкта правовідносин [13, с. 113–114].

Повноваження як соціальне явище, за визначенням Д.І. Голосніченка, – це загальне для теорії права та держави поняття, змістом якого є система прав та обов'язків, набутих у легітимний спосіб державою, місцевим самоврядуванням, державними органами і органами місцевого самоврядування, їх посадовими особами, іншими суб'єктами правовідносин з метою забезпечення можливостей, потреб та інтересів людини і громадянина, окремих соціальних груп та суспільства в цілому [14, с. 54].

На думку С.С. Шоптенко, повноваження характеризуються такими ознаками: закріплені в законодавстві, що регламентує таку діяльність; реалізуються у чітко визначеній сфері; застосовуються у встановлених процедурах; мають бути спрямовані на виконання поставлених завдань; за зловживання повноваженнями настає відповідальність [15, с. 65].

Науковці, які розглядали поняття компетенції, виокремлюють основні (повноваження та предмет відання) та організаційні (призначення органу, цілі та задачі, професіоналізм посадових осіб) елементи, які у своєму взаємозв'язку дають можливість якісного виконання покладених на органи державної виконавчої влади та місцевого самоврядування функцій [16, с. 35]. При цьому можна погодитись із думкою В.В. Мозоль, яка зазначає у своїй дисертації, що у нормативних актах більш доцільно вживати термін «повноваження», маючи на увазі, що останні складаються з обов'язків та прав, і розуміючи, що посадові обов'язки є первинними щодо прав, адже останні спрямовані на забезпечення реалізації повноважень [17, с. 88]. Такий підхід вказує на нерозривний зв'язок прав та обов'язків посадових осіб, а також первинність обов'язків щодо прав. Це зумовлено конституційним принципом, відповідно до якого органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, у межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України [18].

На думку О.С. Дніпрова, компетенція органу завжди дає уявлення про те, в якій галузі державного управління він діє, якою галуззю керує, які підприємства і установи йому підпорядковані, який зміст виконуваних ним функцій. Але досягається це не перерахуванням предметів, питань, сфер, а вказівкою на права й обов'язки органу у відносинах, що стосуються цих предметів, питань і сфер. Ці права та обов'язки можуть бути деталізовані або ж сформульовані в загальному вигляді, наприклад: «здійснює державну політику у сфері освіти», «розробляє бюджет» тощо [10, с. 260].

З огляду на попередній підхід можна зауважити на думці Н.О. Армиш, яка пропонує розуміти поняття «повноваження» як категорію, що позначає комплекс прав та обов'язків певної функціональної спрямованості. Авторка зазначає, що така позиція виправдана не тільки з погляду теоретичної доцільності, дотримання чистоти юридичної техніки (оскільки недоречно вживати декілька термінів для позначення одного явища), але й з точки зору нормотворчої практики. Зокрема, аналізуючи чинні нормативно-правові акти, що встановлюють правовий статус органів місцевого самоврядування, можна побачити, що багато з них містять цілі розділи (глави) або ж статті, які мають приблизно такі назви: «Повноваження в галузі бюджету та фінансів», «Повноваження в сфері житлово-комунального господарства». Тобто мається на увазі, що в цьому разі повноваження – це категорія, яка об'єднує в собі декілька окремих складників (прав та обов'язків) за ознакою їхньої галузевої приналежності [19, с. 50].

Узагальнюючи, В.І. Удяк зауважує, що повноваження є інструментом владного впливу державних органів на підвідомчі об'єкти. Предмети відання – це коло тих суспільних відносин, на які поширюється владний вплив державних органів. Завдання – об'єм роботи, яку повинні виконувати державні органи. Функції державних органів – це напрями діяльності, які визначають основне призначення державних органів [20].

Висновки. Загалом можна констатувати, що проведений аналіз доктринальних джерел, які стосуються повноважень Вищої ради правосуддя, свідчить про їх виключну важливість з огляду на змістовне наповнення вказаного поняття як елементу конституційно-правового статусу згаданого органу. При цьому потрібно зазначити, що поняття «повноваження» і «компетенція» не мають чіткого розмежування не тільки в чинному законодавстві, а й у наукових напрацюваннях вчених-правників. Нормотворча практика протягом усього періоду незалежності України прийняла за основу і доволно застосовує не тільки терміни «компетенція» і «повноваження», а й «завдання», «функції» і «предмети відання», що негативно відбивається на практиці правозастосування. З огляду на це під повноваженнями Вищої ради правосуддя потрібно розуміти сукупність визначених прав та обов'язків конституційного органу, які законодавчо закріплені і спрямовані на здійснення визначених функцій з метою забезпечення реалізації потреб та інтересів людини і громадянина. Крім того, саме законодавчо визначені сфери та об'єкти впливу надають Вищій раді правосуддя повноваження, які передбачені Конституцією України та іншими нормативно-правовими актами і утворюють основу її діяльності.

Література

1. Органи виконавчої влади: питання компетенції : монографія. Київ : КНЕУ, 2012. 255 с.
2. Словник української мови : в 11 томах / гол. ред. кол. І.К. Білодід. Київ : Наукова думка, 1970–1980. Т. 4. 840 с.
3. Популярна юридична енциклопедія / кол. авт. : В.Г. Гіжевський, В.В. Головченко, В.С. Ковальський (кер.) та ін. Київ : Юрінком Інтер, 2002. 528 с.
4. Тодыка Ю.Н., Яворский В.Д. Президент Украины: конституционно-правовой статус. Харьков : Факт, 1999. 256 с.
5. Тихомиров Ю.А. Теория компетенции. Москва : Юриформцентр, 2001. 355 с.
6. Кравченко В.В. Конституційне право України : навч. посіб. 2-е вид. Київ : Атіка, 2002. 480 с.
7. Скакун О.Ф. Теорія держави і права : підручник. Харків : Консум, 2005. 656 с.
8. Бахрах Д.Н. Административное право : учеб. для вузов. Москва : НОРМА-ИНФРА, 2000. 640 с.
9. Бачило И.Л. Функции органов управления. Правовые проблемы оформления и реализации. Москва : Юрид. лит., 1976. 198 с.
10. Дніпров О.С. Компетенція як елемент правового статусу органів виконавчої влади. *Вісник Національного університету «Львівська політехніка». Серія «Юридичні науки»*. 2017. № 861. С. 257–262.
11. Словник української мови : в 11 томах / гол. ред. кол. І.К. Білодід. Київ : Наукова думка, 1975. Т. 6. 832 с.
12. Юридична енциклопедія : в 6 т. / редкол. : Ю.С. Шемшученко (гол. ред. кол.) та ін. Київ : Укр. енцикл., 1998–2004. Т. 4 : Н–П. 2002. 717 с.
13. Державне управління: проблеми адміністративно-правової теорії та практики / за заг. ред. В.Б. Авер'янова. Київ : Факт, 2003. 384 с.
14. Голосніченко Д.І. Теорія повноважень, вітчизняний і зарубіжний досвід їх формування : монографія. Київ : ГАМ, 2009. 356 с.
15. Шоптенко С.С. По поводу содержания компетенции правоохранительных органов в сфере административно-юрисдикционной деятельности. *Національний юридический журнал: теорія и практика*. 2017. № 4 (Іуліе). С. 63–66.
16. Потіп М.М. Щодо сутності компетенції органів державної виконавчої влади та місцевого самоврядування. *Право і суспільство*. 2012. № 6. С. 32–35.
17. Мозоль В.В. Адміністративно-правовий статус посадової особи податкової міліції (організаційно-правовий аспект) : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Ірпінь, 2009. 206 с.
18. Конституція України : Закон України від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141.
19. Армаш Н.О. Поняття і сутність компетенції як елементу адміністративно-правового статусу керівника органу виконавчої влади. *Вісник Академії митної служби України. Серія «Право»*. 2009. № 2 (3). С. 48–53.
20. Удяк В.І. Компетенция органов государственной власти: понятие, сущность, особенности. *LegaeSiViata*. 2013. № 11/2. С. 219–223.

Анотація

Халюк С. О. Повноваження Вищої ради правосуддя: теоретико-правова характеристика. – Стаття.

Стаття присвячена науковому дослідженню теоретико-правових аспектів визначення юридичного змісту категорії «повноваження Вищої ради

правосуддя». У межах дослідження здійснено спробу наукового аналізу наявних доктринальних джерел щодо співвідношення понять, які стосуються окресленої проблематики, а саме: «повноваження», «компетенція», «функції», «завдання», «предмети відання» тощо.

Зазначено, що в системі судової влади України Конституція передбачила положення про такий конституційний орган, як Вища рада правосуддя (ст. 131). Згідно з Законом України «Про Вищу раду правосуддя» від 21 грудня 2016 р. Вища рада правосуддя – це колегіальний і незалежний конституційний орган державної влади та суддівського врядування, який діє в Україні постійно для забезпечення незалежності судової влади, її функціонування на засадах відповідальності, підзвітності перед суспільством, формування добросовісного та високопрофесійного корпусу суддів, дотримання норм Конституції і законів України, а також професійної етики в діяльності суддів і прокурорів.

Отже, Вища рада правосуддя за оновленим законодавством про судоустрій і статус суддів стала єдиним органом, уповноваженим ухвалювати рішення щодо призначення та звільнення суддів, переведення їх до інших судів, застосування заходів дисциплінарної відповідальності щодо суддів та прокурорів, вирішення інших кадрових питань. З огляду на це дослідження особливостей функціонування Вищої ради правосуддя як реформованого органу суддівського врядування є сьогодні особливо актуальним.

Дослідження категорії «повноваження» потребує системного підходу з огляду на відсутність однозначного розуміння співвідношення повноважень з компетенцією, функціями, завданнями, предметами відання. Такий підхід сприяє досягненню максимальної об'єктивності за умови чітко визначеного методологічного інструментарію.

Ключові слова: статус, повноваження, компетенція, функції, конституційно-правовий статус, Вища рада правосуддя.

Summary

Khaliuk S. O. Powers of the High Council of Justice: theoretical and legal characteristics. – Article.

The article is devoted to the scientific research of theoretical and legal aspects of determining the legal content of the category “powers of the High Council of Justice”. The study attempted a scientific analysis of existing doctrinal sources on the relationship of concepts related to the outlined issues, namely: “authority”, “competence”, “functions”, “tasks”, “subjects of knowledge” and some others.

It is noted that in the system of judicial power of Ukraine the Constitution provides for the provision of such a constitutional body as the High Council of Justice (Article 131). According to the Law of Ukraine “On the High Council of Justice” of December 21, 2016, it is a collegial, independent constitutional body of state power and judicial governance, which operates in Ukraine on a permanent basis to ensure the independence of the judiciary, its accountability and accountability. society, the formation of a virtuous and highly professional corps of judges, compliance with the Constitution and laws of Ukraine, as well as professional ethics in the activities of judges and prosecutors.

Thus, under the updated legislation on the judiciary and the status of judges, the High Council of Justice became the only body authorized to make decisions on the appointment and dismissal of judges, transfer them to other courts, apply disciplinary measures against judges and prosecutors, and resolve other personnel issues. In view of the above, the study of the peculiarities of the functioning of the High Council of Justice as a reformed body of judicial governance is a particularly relevant topic today.

The study of the category of “authority” requires a systematic approach given the lack of unambiguous understanding of the relationship with such concepts as “competence”, “functions”, “tasks”, “subjects of competence”. This approach contributes to the achievement of the maximum degree of objectivity under the condition of clearly defined methodological tools.

Key words: status, powers, competence, functions, constitutional and legal status, High Council of Justice.