

УДК 342.95

DOI <https://doi.org/10.37687/2413-6433.2022-3-4.10>

**Макарчук В. В.**,  
кандидат юридичних наук,  
доцент кафедри конституційного права  
та теоретико-правових дисциплін  
Білоцерківського національного аграрного університету  
ORCID: 0000-0002-9099-8921

## ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВЕ РОЗУМІННЯ КОМПЕТЕНЦІЇ ТА ПОВНОВАЖЕНЬ ПРАВООХОРОННИХ ОРГАНІВ ЯК СУБ'ЄКТІВ ФОРМУВАННЯ ТА РЕАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ У СФЕРІ НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ І ОБОРОНИ

### THEORETICAL AND LEGAL UNDERSTANDING OF THE COMPETENCE AND AUTHORITIES OF LAW ENFORCEMENT BODIES AS SUBJECTS OF THE FORMATION AND IMPLEMENTATION OF STATE POLICY IN THE SPHERE OF NATIONAL SECURITY AND DEFENSE

Стаття присвячена розкриттю співвідношення між категоріями «повноваження» та «компетенція» через призму діяльності правоохоронних органів як суб'єктів формування та реалізації державної політики у сфері національної безпеки і оборони.

Виявлено, що дискусії щодо категорій «повноваження» та «компетенція» в юридичній науці мають здебільшого полемічний характер. Поставити крапку у цьому питанні допоможе легальне визначення їхніх дефініцій.

Щодо теоретико-правового розуміння компетенції та повноважень правоохоронних органів як суб'єктів формування та реалізації державної політики у сфері національної безпеки і оборони узагальнено наступне: 1) під компетенцією правоохоронних органів як суб'єктів формування та реалізації державної політики у сфері національної безпеки і оборони слід розуміти сферу реалізації повноважень правоохоронних органів та набір тих унікальних особливостей їхньої адміністративної діяльності, які дають змогу відмежувати її від суміжних різновидів та сфер застосування; 2) повноваженнями правоохоронних органів як суб'єктів формування та реалізації державної політики у сфері національної безпеки і оборони є сукупність закріплених актами законодавства обов'язкових дій, вчинення яких визначено як необхідне для досягнення цілей функціонування таких органів та виконання ними завдань та функцій, пов'язаних із забезпеченням охорони та захисту національних інтересів.

Визначено, що співвідношення між цими категоріями є умовно співпропорційне. Неможливо компетенцію розглядати відділено від повноважень, як і повноваження від компетенції. Хоча з теоретико-правового дискурсу повноваження правоохоронних органів як суб'єктів формування та реалізації державної політики у сфері національної безпеки і оборони є частиною їхньої компетенції.

**Ключові слова:** державна політика, компетенція, національна безпека, національна оборона, повноваження, правоохоронні органи.

The article is devoted to the disclosure of the relationship between the categories of «authority» and «competence» through the prism of the activities of law enforcement agencies as subjects of the formation and implementation of state policy in the field of national security and defense.

It was found that discussions regarding the categories of «authority» and «competence» in legal science are mostly polemical in nature. Putting an end to this issue will help the legal determination of their definitions.

Regarding the theoretical and legal understanding of the competence and powers of law enforcement bodies as subjects of the formation and implementation of state policy in the sphere of national security and defense, the following is summarized: 1) under the competence of law enforcement bodies as subjects of the formation and implementation of state policy in the sphere of national security and defense should be to understand the sphere of implementation of the powers of law enforcement bodies and a set of those unique features of their administrative activity that make it possible to distinguish it from related varieties and areas of application; 2) the powers of law enforcement bodies as subjects of the formation and implementation of state policy in the field of national security and defense are a set of mandatory actions established by acts of legislation, the performance of which is determined to be necessary for achieving the goals of the functioning of such bodies and their performance of tasks and functions related to ensuring protection and protection of national interests.

It was determined that the relationship between these categories is conditionally proportional. It is impossible to consider competence separately from powers, as well as powers from competence. Although from the theoretical and legal discourse, the powers of law enforcement agencies as subjects of the formation and implementation of state policy in the field of national security and defense are part of their competence.

**Key words:** state policy, competence, national security, national defense, powers, law enforcement agencies.

**Постановка проблеми.** Як відомо, особливу роль у прогнозуванні, виявленні, визначенні загроз національній безпеці і обороні та протидії їм відіграють суб'єкти формування та реалізації державної політики у зазначеній сфері. Їх можливості, повноваження та діяльність повинні забезпечувати ефективність реалізації безпекової функції держави [1]. Провідними такими суб'єктами виступають правоохоронні органи. Тому саме компетенція та повноваження є важливим елементом їхнього адміністративно-правового статусу.

Слід акцентувати, що дослідження питань їхньої компетенції та повноважень є необхідним, оскільки тільки так можна розкрити зміст діяльності владного суб'єкта, його реальні функції, а як наслідок – вносити обґрунтовані рекомендації та пропозиції щодо адміністративно-правового статусу органу, зміни та доповнення чинного законодавства [2, с. 268]. Однак базовим щодо зазначеного є те, що наукова доктрина та й нормативно-правові акти України не мають чіткості в питаннях понятійно-змістового розуміння компетенції та повноважень суб'єктів владних повноважень загалом та правоохоронних органів – зокрема.

**Аналіз останніх досліджень та публікацій.** Досліджувана тематика є достатньо поширеним предметом наукових пошуків вітчизняних вчених, однак тільки в загальному аспекті. Зокрема такі вчені як І. Борщевський, М. Головань, Д. Голосніченко, І. Голосніченко, О. Гринь, А. Замрига, Н. Кушлакова, С. Лейко, О. Пономарьов, М. Потіп, О. Рєзнік, Р. Сидоркіна, С. Шоптенко, Т. Яровий заклали фундамент для теоретико-правового розуміння компетенції та повноважень правоохоронних органів як суб'єктів формування та реалізації державної політики у сфері національної безпеки і оборони. Проте безпосередньо в заданому контексті її не досліджували.

**Метою статті** є розкриття співвідношення між категоріями «повноваження» та «компетенція» через призму діяльності правоохоронних органів як суб'єктів формування та реалізації державної політики у сфері національної безпеки і оборони.

**Виклад основного матеріалу.** Як відзначено вище, на сьогодні одностайного тлумачення серед науковців стосовно співвідношення зазначених категорій не має. Так, одні науковці вважають, що термін «повноваження» є більш ширшим порівняно із категорією «компетенція». Наприклад, автори «Міжнародної поліцейської академії» визначили, що законодавчо повноваження у широкому розумінні представляють собою права та обов'язки у будь-якій формі (усно, письмово, прямо, опосередковано) органів здійснювати владу від свого імені (на ввіреній їм території у певний період часу, щодо кола осіб, у межах предмета правового регулю-

вання), використовуючи переконання, примус та заохочення як головні засоби упорядкування об'єктивно існуючих адміністративних відносин [3, с. 266; 4, с. 32]. Інші автори, навпаки, вважають, що повноваження є структурним елементом компетенції, вбачаючи, що компетенція є юридичною характеристикою, за допомогою якої точно фіксується становище певного органу в політико-правовому просторі. Її складові елементи дають змогу максимально чітко визначити правове положення конкретного органу як суб'єкта владних правовідносин [5, с. 56].

Тому для більш точного розуміння зазначених категорій, звернемося до тлумачного словника сучасної української мови. Так, термін «компетенція» він трактує як: 1) добра обізнаність із чим-небудь; 2) коло повноважень якої-небудь організації, установи або особи [6].

Уточнимо, що термін «компетенція» походить від латинського «competentia» (ведення, здатність, приналежність до права) – коло повноважень, наданих законом, статутом або іншим актом конкретному органу або посадовій особі; знання і досвід у певній галузі [7, с. 613; 8, с. 24]. З управлінської точки зору компетенція визначає положення того чи іншого органу в їхній системі, а також виступає як метод урегулювання взаємовідносин між цими органами [9; 10, с. 143].

На основі аналізу наукової літератури, наведемо основні підходи до трактування поняття «компетенція». Так, під нею вчені розуміють: сукупність взаємозалежних якостей особистості (знання, уміння, навички, способи діяльності), що задаються до певного кола предметів і процесів та необхідних для якісної, продуктивної діяльності щодо них (О. Кучай); інтегративне поняття, що містить такі аспекти: готовність до цілепокликання; готовність до оцінювання, готовність до дії, готовність до рефлексії (О. Пометун); об'єктивна категорія, суспільно визнаний рівень знань, умінь і навичок, ставлень тощо у певній сфері діяльності людини як абстрактного носія (за матеріалами дискусій, організованих в рамках проекту ПРООН «Освітня політика та освіта «рівний-рівному»); деяка відчужена, наперед задана вимога до підготовки особи (властивості або якості, потенційні здатності особи), наперед задана вимога щодо знань та досвіду діяльності у певній сфері (М. Головань) [11, с. 131–132].

Юридичні енциклопедії тлумачать компетенцію як: 1) сукупність юридично встановлених повноважень, прав і обов'язків конкретного державного органу (органу місцевого самоврядування) чи посадової особи [3, с. 266]; 2) сукупність встановлених в офіційній – юридичній чи неюридичній – формі прав і обов'язків, тобто повноважень будь-якого органу або посадової особи, які визначають можливості цього органу або посадової особи приймати обов'язкові до виконання рішення, організувати та контролювати їх виконання, вживати у необхідних

випадках заходи відповідальності [12, с. 196; 4, с. 33]. Тобто, в першому трактуванні повноваження не ототожнюються із правами і обов'язками, а у другому – ототожнюються.

У наведених тлумаченнях компетенції загальним є їх змістова основа: знання, які повинна мати особа; коло питань, в яких особа повинна бути обізнана; досвід, необхідний для успішного виконання роботи у відповідності з установленими правами, законами, статутом. Знання, коло питань, досвід подані як узагальнені поняття, що не стосуються конкретної особи, які не є її особистісною характеристикою. У наведених тлумаченнях явно відображено когнітивний (знання) і регулятивний (повноваження, закон, статут) аспекти даного поняття [8, с. 24].

Що стосується визначення компетенції в адміністративному праві то, як приклад, С. Шоптенко звертає увагу на те, що окрім класичного, існують також обмежувальний підхід, за якого зміст компетенції зводиться виключно до сукупності повноважень, і розширювальний підхід, який включає до структури компетенції, крім предметів відання та повноважень, ще й завдання, функції, методи діяльності тощо [13, с. 33; 14, с. 181]. В свою чергу О. Пономарьов, досліджуючи адміністративно-правовий статус податкової міліції, додає, що її компетенція складається з основних і додаткових елементів. Основні елементи визначають зміст компетенції, а додаткові відображають окремі відмітні її ознаки [15, с. 9].

Відповідно, компетенція визначається певною організацією, установою, державою як наперед задана вимога до знань, умінь, навичок, якими повинна володіти особистість, для успішної діяльності в межах тієї сфери, де ця діяльність буде здійснюватися. Тому під компетенцією слід розуміти певну сферу, коло діяльності, наперед визначену у нормах систему питань щодо яких особистість повинна бути добре обізнана, тобто володіти певним набором знань, умінь, навичок та власного до них ставлення [11, с. 133].

У нашому випадку мова йде про сферу реалізації повноважень правоохоронних органів та набір тих унікальних особливостей їхньої адміністративної діяльності, які дають змогу відмежувати її від суміжних різновидів та сфер застосування.

Тепер нам необхідно проаналізувати термін «повноваження». Так, у вже згаданому словнику «повноваження» визначається, як: «право, надане кому-небудь для здійснення чогось» [16]. Таке право, його обсяг обов'язково повинно бути визначено у нормативному порядку. І ми не згодні із критикою О. Рєзника [14], який вказав, що надане право не включає в себе обов'язки, це не вірно. Адже «право» і «права» це різні категорії. Отримати право на здійснення чогось (повноваження), що передбачено нормою, включає в себе і отримання відпо-

відного статусу. Тобто, якщо ти отримуєш можливість придбання чого-небудь – то ти покупець, а якщо отримав право керувати автотранспортом – то ти водій. Це в свою чергу накладає на таку особу як права, так і обов'язки. Аналогічна позиція викладена у Великому енциклопедичному юридичному словнику за редакцією Ю. Шемшученка «повноваження» трактується як сукупність прав і 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 [12]. Тому Д. Голосніченко та І. Голосніченко «повноваження» визначають через систему 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 [17, с. 153]. Отже, якщо повноваження є сукупністю прав та обов'язків і додатково відповідальності, то компетенція включає в себе сферу (предмет) відання. Відповідно, як для компетенції, так і для повноважень має значення вид діяльності. Таким чином, компетенція – це обсяг повноважень, які закріплені за органом (посадовою особою) відповідно до покладених на нього завдань і функцій, а повноваження – закріплені за органом (посадовою особою) права і обов'язки, а також відповідальність за наслідки прийняття своїх рішень [18].

**Висновки.** Проведене дослідження дає нам можливість стверджувати, що дискусії щодо категорій «повноваження» та «компетенція» в юридичній науці мають здебільшого полемічний характер. Поставити крапку у цьому питанні допоможе легальне визначення їхніх дефініцій.

Що стосується теоретико-правового розуміння компетенції та повноважень правоохоронних органів як суб'єктів формування та реалізації державної політики у сфері національної безпеки і оборони можемо узагальнити наступне:

1) під компетенцією правоохоронних органів як суб'єктів формування та реалізації державної політики у сфері національної безпеки і оборони слід розуміти сферу реалізації повноважень правоохоронних органів та набір тих унікальних особливостей їхньої адміністративної діяльності, які дають змогу відмежувати її від суміжних різновидів та сфер застосування;

2) повноваженнями правоохоронних органів як суб'єктів формування та реалізації державної політики у сфері національної безпеки і оборони є сукупність закріплених актами законодавства обов'язкових дій, вчинення яких визначено як необхідне для досягнення цілей функціонування таких органів та виконання ними завдань та функцій, пов'язаних із забезпеченням охорони та захисту національних інтересів.

Співвідношення між цими категоріями є умовно спів пропорційне. Неможливо компетенцію розглядати відділено від повноважень, як і повноваження від компетенції. Хоча з теорети-

ко-правового дискурсу повноваження правоохоронних органів як суб'єктів формування та реалізації державної політики у сфері національної безпеки і оборони є частиною їхньої компетенції.

#### Список використаних джерел:

1. Яровий Т. Суб'єкти державної політики у сфері національної безпеки України як опосередковані об'єкти лобістського впливу. *Державне управління та місцеве самоврядування*. 2019. Вип. 4 (43). С. 32–36.
2. Замрига А. В. Компетенція загальної публічної адміністрації, що реалізовує адміністративно-правове забезпечення господарської діяльності в Україні. *Порівняльно-аналітичне право*. 2019. № 3. С. 268–270.
3. Міжнародна поліцейська енциклопедія : у 10 т. / відп. ред. Ю. І. Римаренко, Я. Ю. Кондратьєв, Є. М. Моїсєєв, В. Я. Тацій, Ю. С. Шемшученко. Харків, 2006. Т. III. Поліцейський менеджмент: історія та сучасність. 1192 с.
4. Потіп М. М. Щодо сутності компетенції органів державної виконавчої влади та місцевого самоврядування. *Право і суспільство*. 2012. № 6. С. 32–35.
5. Борщевський І. В., Гринь О. Д. Правова компетенція в загальнотеоретичній юриспруденції: поняття й особливості : Collective monograph. Frankfurt (Oder) : Izdevniecība «Baltija Publishing», 2020. С. 56–88.
6. Слово «компетенція». Словник української мови. SUM. URL: <http://sum.in.ua/s/kompetencija> (дата звернення: 22.08.2022).
7. Советский энциклопедический словарь. Москва : Советская энциклопедия, 1984. 1600 с.
8. Головань М. С. Компетенція і компетентність: досвід теорії, теорія досвіду. *Вища освіта України*. 2008. № 3. С. 23–30.
9. Лазарев Б. М. Компетенция органов управления. Москва : Юридическая литература, 1972. 280 с.
10. Кушлакова Н. М., Сидоркіна Р. Д. Компетенція правоохоронних органів України як об'єкт вивчення в процесі фахової підготовки майбутніх юристів. *Вісник НТУУ «КПІ»*. 2018. № 4 (40). С. 141–145.
11. Лейко С. В. Поняття «компетенція» та «компетентність»: теоретичний аналіз. *Педагогічний процес: теорія і практика*. 2013. Вип. 4. С. 128–135.
12. Великий енциклопедичний юридичний словник / за ред. Ю. С. Шемшученка. Київ : Юридична думка, 2012. 1020 с.
13. Шоптенко С. С. Компетенція правоохоронних органів у провадженнях за скаргами громадян. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Серія «Юриспруденція»*. 2017. № 27. С. 33–36.
14. Резнік О. М. Компетенція та повноваження правоохоронних органів із забезпечення фінансово-економічної безпеки України. *Науковий вісник Херсонського державного університету*. 2018. Вип. 2. Т. 1. С. 181–184.
15. Пономарьов О. В. Адміністративно-правовий статус податкової міліції України : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : 12.00.07. Київ, 2015. 16 с.
16. Слово «повноваження». Словник української мови. SUM. URL: <http://sum.in.ua/s/povnovazhennja> (дата звернення: 22.08.2022).
17. Голосніченко І. П., Голосніченко Д. І. Теорія повноважень, їх легітимність та врахування потреб і інтересів при встановленні на законодавчому рівні. *Вісник НТУУ «КПІ»*. 2011. № 1(9). С. 147–155.
18. Проект Закону України «Про делеговані повноваження» від 15.02.2008 р. № 1472-1 : Ліга 360. URL: <https://ips.ligazakon.net/document/JF14W01A?an=21> (дата звернення: 22.08.2022).