

УДК 340

DOI <https://doi.org/10.24144/2788-6018.2022.06.4>

## ПОНЯТТЯ І ГЕНЕЗИС ПОВНОВАЖЕНЬ, МЕХАНІЗМ ЇХ РЕГУЛЮВАННЯ ТА ЛЕГІТИМНІСТЬ ПРИ ВСТАНОВЛЕННІ НА ЗАКОНОДАВЧОМУ РІВНІ

Леонідова О.О.,

*кандидат юридичних наук, доцент*  
<https://orcid.org/0000-0002-4423-6862>

**Леонідова О.О. Поняття і генезис повноважень, механізм їх регулювання та легітимність при встановленні на законодавчому рівні.**

Стаття присвячена розкриттю поняття теорії повноважень. Показується легітимність повноважень і врахування при їх нормативному регулюванні потреб та інтересів людини і громадянина, суспільства в цілому. З'ясовано, що структурна побудова теорії держави і права передбачає наявність в її системі відповідних автономних частин, такою автономною частиною є теорія повноважень, що являє собою сукупність достовірних знань про повноваження. Розглянуто повноваження як соціальне явище, що проявляється в сучасних відносинах громадянського суспільства, делегування права здійснення певних прав і обов'язків. Визначено, що повноваження за своїм змістом є сукупністю взаємопов'язаних та взаємозалежних прав та обов'язків. Встановлено, що до юридичного складу повноважень входять обов'язки державних органів, громадських організацій, посадових та інших осіб, які закріплені за ними у встановленому законодавством порядку. Повноваження встановлюються в нормах права як на законодавчому, так і на підзаконному правових рівнях. З'ясовано, що термін «повноваження» використовується в різних галузях права і тому вважається загально-правовим. Визначено повноваження як елемент більш широкого правового явища – системи права і держави. Встановлено, що повноваження має системні та функціональні зв'язки з органами держави, через них здійснюється делегування виборцями права на управління державою справами суспільства, ці елементи системи є невід'ємною складовою компетенції органів виконавчої влади. Простежується законність використання терміну «повноваження» в нормах не однієї, а усіх галузей права. Визначено, що загальним правилом визнання легітимності повноважень за органом влади чи посадовою особою є те, що вони і набувають повноважень на основі дотримання всіх вимог законодавства, і діють у спосіб визначений в ньому. Запропоновано загальне визначення поняття повноваження, як 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.

**Ключові слова:** повноваження; теорія повноважень, законодавство; легітимність; система права.

**Leonidova O.O. The concept and genesis of powers, the mechanism of their regulation and legitimacy when established at the legislative level.**

The article is devoted to the disclosure of the concept of the theory of powers. Legitimacy of powers and consideration in their regulatory regulation of needs and interests of man and citizen, society as a whole is shown. It was found that the structural construction of the theory of the state and law requires the presence of relevant autonomous parts in its system, such an autonomous part is the theory of powers, which is a collection of reliable knowledge about powers. Authority is considered as a social phenomenon that manifests itself in modern relations of civil society, the delegation of the right to exercise certain rights and duties. It was determined that the powers in their content are a set of interrelated and interdependent rights and obligations. It was established that the legal structure of powers includes the duties of state bodies, public organizations, officials and other persons assigned to them in accordance with the procedure established by law. Powers are established in legal norms at both the legislative and sub-legal legal levels. It has been found that the term «authority» is used in various fields of law and is therefore considered general legal. Authority is defined as an element of a broader legal phenomenon - the system of law and the state. It was established that the authority has systemic and functional connections with the state bodies, through them the voters delegate the right to manage the state and society's

affairs, these elements of the system are an integral part of the competence of the executive power bodies. The regularity of the use of the term «authorization» in the norms of not one, but all branches of law can be traced. It was determined that the general rule of recognition of the legitimacy of the powers of a government body or an official is that they acquire powers on the basis of compliance with all the requirements of the law, and act in the manner defined therein. A general definition of the concept of authority is proposed, as a general concept for the theory of law and the state, the content of which is a system of rights and obligations acquired in a legitimate way by the state, local self-government, state bodies and local self-government bodies, their officials, other subjects of legal relations in order to ensure the opportunities, needs and interests of a person and a citizen, individual social groups and society as a whole.

**Key words:** authority; theory of powers, legislation; legitimacy; the legal system.

**Постановка проблеми.** Демократичні перетворення передбачають якісні зміни в поняттєво-категоріальному апараті, який використовується для змістового наповнення системи нормативно-правових актів, необхідних для регулювання суспільних відносин, для поглибленого розуміння явищ і процесів, чіткого визначення певних понять. Серед категорій, які часто застосовуються у законодавстві, чільне місце займає категорія «повноваження».

Практика законотворення потребує з'ясування термінології, яка стосується правового статусу органів влади, місцевого самоврядування, інших суб'єктів правовідносин, особливо це стосується визначення поняття повноважень, як загально правової категорії і відмежування їх від суміжних понять і категорій. Інакше практики будуть постійно натикатись на спрощені, недостатньо обґрунтовані визначення, які інколи даються в юридичній літературі.

**Стан опрацювання цієї проблематики.** Дослідженню поняття «повноваження» та генезису повноважень, механізму їх регулювання присвятили наукові праці М.Л. Цимбал, О.М. Ключев, О.П. Угровецький, Е.Б. Сімакова-Єфремян, В.В. Хоша, М.Г. Щербаковський, В.О. Яремчук, А.М. Лазебний, П.І. Репешко, В.М. Петровський, О.В. Ринкова, В.М. Шерстюк та ін. Однак, незважаючи на значну кількість праць із досліджуваної проблематики, комплексного дослідження поняття «повноваження» в сучасній правовій науці досі немає.

**Метою статті є** дослідження поняття і генезису повноважень, механізму їх регулювання та легітимності при встановленні на законодавчому рівні.

**Виклад основного матеріалу.** Структурна побудова теорії держави і права передбачає наявність в її системі відповідних автономних частин [1, с. 12]. Такою автономною частиною є теорія повноважень, як сукупність достовірних знань про повноваження, які мають бути одержані, оновлені та поглиблені в результаті проведених досліджень. Як загалом теорія держави і права так і її складова – теорія повноважень, це не тільки знання про закономірності функціонування цього правового інституту, але є й наукою про загальні та об'єктивні закони їх розвитку [1, с. 15]. В свою чергу теорія повноважень має свою структуру. Вона включає в себе знання про поняття та генезис повноважень, механізм їх регулювання у тому числі способи встановлення.

Для теорії повноважень важливими є наукові знання про критерії класифікації і класифікацію, а також про відповідні види повноважень, застосування і значення цього феномена для використання в регулюванні правового статусу різноманітних суб'єктів правових відносин. Як доказ наявності теорії повноважень є специфіка науки про них, котра полягає в тому, що є вищим узагальненням практики державотворення, здатним охопити явища правової дійсності, дає істинні знання сутності повноважень в абстрактно-логічній формі. Отже, теорія повноважень є системою знань про загальні юридичні закономірності виникнення, розвитку і формування вказаного державно-правового явища, одержаних на основі обґрунтування та узагальнення наукових висновків про сутність повноважень, їх поняття, генезис, види як внутрішні елементи її структури.

Повноваження як соціальне явище проявляється в сучасних відносинах громадянського суспільства, делегування права здійснення певних прав і обов'язків, відбувається не тільки на основі норм позитивного права, але і правил, виражених у звичаях, моралі, нормах об'єднань громадян. Отже, уповноваження як соціальне явище це передача прав і обов'язків від одного суб'єкта суспільних відносин іншому з метою реалізації їх на користь останнього, окремої соціальної групи, або суспільства в цілому.

Повноваження характеризують можливість суб'єкта з реалізації покладених на нього завдань. І.П. Голосніченко та Д.І. Голосніченко вважають, що повноваження як соціальне явище – це володіння правами і обов'язками членів (члена) суспільства, переданих суб'єкту відносин в порядку та 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, та застосовувати у випадках, передбачених правилами суспільного життя, заходи примусу [2].

На думку С. С. Шоптенко, повноваження характеризуються наступними ознаками:

- закріплені в законодавстві, що регламентує таку діяльність;
- реалізуються у чітко визначеній сфері;
- застосовуються у встановлених процедурах;
- мають бути спрямовані на виконання поставлених перед нею завдань;
- за зловживання повноваженнями настає відповідальність [3].

Повноваження за своїм змістом є сукупністю взаємопов'язаних та взаємозалежних прав та обов'язків. Права в юридичному значенні означають як надану і гарантовану державою, а також закріплену в адміністративно-правових нормах міру можливої (дозволеної) поведінки у правовідносинах, що забезпечена кореспондуючим обов'язком іншого суб'єкта правовідносин [4].

В українських нормативно-правових актах повноваження визначаються як документ, яким одній або декільком особам у встановленому законом порядку доручено представляти Україну з метою підготовки тексту міжнародного договору, його прийняття, встановлення його автентичності, підписання та у випадках, передбачених міжнародним договором, на надання згоди на обов'язковість для України [5, с. 69].

Повноваженнями є ті права і обов'язки, що закріплюються в документах, якими уповноважуються вказані особи. Повноваження розглядаються як об'єкт дослідження загальної теорії держави та права, предмет теорії повноважень є частиною предмета теорії держави та права і знаходиться між суб'єктом і об'єктом дослідження та "виступає як своєрідний посередник" [2] між ними і характеризує процес наукового пізнання, його структуру, підходи до вивчення об'єкта з урахуванням вимог вже накопичених знань [2]. Об'єкт наукового вивчення відрізняється від предмета науки. Один і той же об'єкт може вивчатися різними науками, причому кожна із них вивчає даний об'єкт з позицій свого особливого предмета.

Підставою дослідження поняття повноважень на рівні науки теорії держави та права є те, що ця наука, на відміну від галузевих юридичних наук, вивчає те єдине загальне, котре притаманне державі та праву в цілому і отже кожному державно-правовому явищу в безкінечному їх різноманітті. Природно, що ці загальні закономірності вивчаються не ізольовано, а в нерозривному зв'язку з особливостями державних установ та галузей права,

державно-правових інститутів. Зв'язок цілого і часткового базується на взаємопроникненні загальних і часткових закономірностей, але розглядаються вони з точки зору загальних законів розвитку [6, с. 369]. Однією із ознак теорії держави та права є вивчення цих феноменів у теоретично узагальненому вигляді. Як правильно зазначає О.Ф. Скакун, свідченням тому є категорії, загальні поняття [7, с. 10]. Серед них слушно назвати категорію "повноваження". Повноваження являють собою частину державно-правової матерії, теорія держави та права дозволяє проникнути в її глибину [8, с. 12].

Характеризуючи поняття повноважень, необхідно з'ясувати відомі підходи до його визначення. Застосовуючи такі способи пізнання повноважень, як дедукція та індукція, можливо здійснити аналіз і синтез цього поняття розклавши його на такі складові, як права та обов'язки суб'єктів правовідносин, та з упевненістю стверджувати, що і складові його є поняттями і категоріями, які мають загальнотеоретичну цінність в праві, їх інтеграція в повноваження також характеризується як загально-правове явище. Право вивчається в теорії права і держави як у науці, яка узагальнює державно-правову практику, відбиває закономірності його розвитку, виражає сукупність положень узагальнювального характеру [7]. Як правильно зазначає П.М. Рабінович, "словом (терміном) «право» позначаються поняття, які відображають різні соціальні явища. Явище, що виникає та існує незалежно від держави, має загальносоціальну природу, є загальносоціальним феноменом. Інше явище, котре має ту ж назву, — це наслідок виключно державної діяльності, втілення її волевиявлення. Зважаючи на це, необхідно розрізняти відповідно право загально-соціальне і, так би мовити, спеціально-соціальне, умовно кажучи, юридичне" [9, с. 8]. Елементом, що інтегрується в повноваження розглядається саме право як юридичне явище [7], причому не в усьому прояві, а лише та його частина, що називається публічним правом.

До юридичного складу повноважень входять також обов'язки державних органів, громадських організацій, посадових та інших осіб, які закріплені за ними у встановленому законодавством порядку [3]. Юридичні обов'язки також є категорією держави і права в цілому. Вони представляють такий елемент повноважень, що зустрічається в нормах багатьох галузей права, і віднести їх до однієї з них було б хибним кроком у дослідженні цього поняття [4].

Ознакою повноважень є їх правове визначення. Повноваження встановлюються в нормах права як на законодавчому, так і на підзаконному правових рівнях. Цей термін вико-

ристовується в різних галузях права і тому вважається загально-правовим.

Повноваження є елементом більш широкого правового явища – системи права і держави. Всяка система з'являється в результаті появи системо-утворюючих зв'язків. В результаті функціонування права і держави виникають функціональні зв'язки між її елементами – суб'єктами державно-правових відносин, між органами, їх апаратами, які є складовими держави, а також супровідними правовими явищами: правовий статус органів, їх компетенція, повноваження, права та обов'язки.

Повноваження має системні та функціональні зв'язки з органами держави, через них здійснюється делегування виборцями права на управління державою справами суспільства, ці елементи системи є невід'ємною складовою компетенції органів виконавчої влади.

Теорія держави та права досліджує загальні поняття, які потім застосовуються в різних галузях юридичної науки та законодавства. На підставі застосування методу аналізу письмових джерел можливо визначити наскільки даний термін використовується в нормах різних галузей права. Дуже часто слово "повноваження" використовується в нормах конституційного права. Досить сказати, що даний термін в Конституції України вписано вісімдесят два рази. Він застосований як відносно різноманітних дій, врегульованих конституційним правом (призначення референдуму, здійснення розподілу влади), так і щодо різних суб'єктів конституційних правовідносин (Верховної Ради України, Президента України, Уряду, Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування).

Простежується закономірність використання терміну «повноваження» в нормах не однієї, а усіх галузей права.

В юридичній енциклопедії поняття 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. Повноваження професор Б.М. Лазарєв визначає як комплекс конкретних прав і обов'язків, які надаються для реалізації покладених на орган функцій [2]. Як комплекс прав і обов'язків розглядають державно-владні повноваження і автори підручника "Адміністративне право України, академічний курс" [2]. Такої ж думки дотримується Є. Кулакова, яка вважає, що владні повноваження державного органу складаються з юридичних прав для здійснення державних функцій та юридичних обов'язків, які покладаються на цей орган державою. Права стають реальною можливіс-

тю відносно виконання покладених функцій та збігаються з обов'язками, тобто необхідністю стосовно держави, і зливаються в єдину правову категорію повноважень [3]. Повноваження є складовою поняття компетенція в публічному праві, як правильно зазначив Ю.А. Тихомиров [10, с. 35.], однак роль повноваження не є суто забезпечувальною, як і поняття компетенція, поняття повноваження має самостійну вагу в системі поняттєвого апарату права і держави, воно є також базовим, ключовим поняттям.

Оскільки влада має виконувати історичну і практичну роль у суспільстві, оскільки вона повинна бути авторитетною і легітимною [2]. На моменті легітимності влади акцентував свою увагу на початку двадцятого століття німецький юрист і соціолог Макс Вебер, який виділив три види легітимності:

- традиційну (підлеглість ґрунтується на традиційному пануванні),
- харизматичну (основану на авторитеті незвичайного особистого таланту),
- раціональну (панування в силу "легальності", в силу віри в обов'язковість легального встановлення та ділової компетентності), тобто відповідність дій політичного режиму тому принципіві, за допомогою якого він був встановлений [4]).

Легітимність є ознакою законності влади і, в свою чергу, відповідність її конституції і закону. Оскільки влада є ознакою повноважень органів держави та місцевого самоврядування, оскільки легітимність є складовою їх повноважень, адже власне через повноваження влада детермінується, встановлюється та реалізується.

Особливий інтерес викликає відповідне застосування терміну "легітимність" щодо його призначення визначати певні особливості влади і суб'єктів її здійснення. Тому важливо визначити поняття легітимності здійснення влади, легітимності органів влади, легітимності посадових осіб.

Торкаючись легітимності здійснення влади, слід зазначити, що навіть влада народу України повинна здійснюватися згідно з Конституцією і законами нашої держави. Здійснення її у спосіб, що не відповідає Конституції та законам, не є легітимним. Народ України має право на безпосереднє здійснення волевиявлення з питань державного управління. Як це зазначено в статті 21 Загальної декларації прав людини, кожна людина має право брати участь в управлінні своєю країною як через вільно обраних представників, так і безпосередньо.

Загальним правилом визнання легітимності повноважень за органом влади чи посадовою особою є те, що вони і набувають повноважень на основі дотримання всіх вимог законодавства, і діють у спосіб визначений в ньому.

Повноваження характеризує така ознака, як детермінованість їх потребами та інтересами людини та громадянина. Детермінованість (від лат. *determinia* – визначаю) означає зумовлювати, опосередковувати, виробляти. Детермінізм включає будь-які зв'язки (жорсткі, розпливчаті, ймовірні), зумовлюючі залежність об'єктів, явищ, подій в їх існуванні та змінюванні [5]. Зв'язки з потребами та інтересами є жорсткими, вони цілком зумовлюють повноваження, визначають їх види та зміст. Самі об'єктивно необхідні повноваження для задоволення потреб, інтересів людини та громадянина визначають види та структуру органів держави, місцевого самоврядування, кількість і види посад.

**Висновки.** На підставі викладеного слухним і обґрунтованим вбачається таке загальне визначення поняття повноваження: повноваження – 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.

Повноваження мають вивчатися також на галузевому правовому рівні. В різних галузях права повноваження різняться за змістом і правовою природою їх встановлення. На цьому рівні повноваження можуть розглядатися і як правовий інститут – сукупність норм права, які регулюють однорідні компетенційні відносини.

#### СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Теорія держави і права. Академічний курс / О.В. Зайчука. Київ: Юрінком Інтер, 2006. 668 с.
2. Голосніченко І.П., Голосніченко Д.І. Теорія повноважень, їх легітимність та врахування потреб і інтересів при встановленні на законодавчому рівні. *Вісник НТУУ «КПІ»*. Політологія. Соціологія. Право: зб. наук. праць. 2011. № 1 (9). С. 148.
3. Шоптенко С.С. Адміністративно-юрисдикційна діяльність правоохоронних органів в Україні / за заг. ред. О.М. Музичука. Харків: Константа, 2018. 436 с.
4. Голосніченко Д. Повноваження як об'єкт дослідження загальної теорії держави та права / *Право України*. 2008. № 1. С. 15–18.
5. Законотворчість: словник термінів і понять з міжнародного та європейського права. Київ: Ін-т законодавства Верховної Ради України; Українсько-європейський центр з питань законодавства (UEPLAC), 2005. 159 с.
6. Недбайло П.О. Общая теория государства и права как наука и ее предмет / Академічна юридична думка. Київ: Ін. Юре, 1998. С. 360–373.
7. Скакун О.Ф. Теорія держави і права Харків: Консум, 2001. 704 с.
8. Теория государства и права: учебник. М.: Юристъ, 2006. 637 с.
9. Рабінович П.М. Основи загальної теорії права та держави: навч. посібник Харків: Консум, 2002. 160 с.
10. Тихомиров Ю.А. Теория компетенции: Изд-во М.Ю. Тихомирова, 2001. 335 с.