УДК 342.98
DOI https://doi.org/10.32782/2521-6473.2026-1.7

Є. М. Попович, доктор юридичних наук, професор,
головний науковий співробітник Національного наукового центру
«Інститут судових експертиз імені засл. проф. М. С. Бокаріуса»
ORCID: 0000-0002-7167-6855

І. М. Попович, докторка юридичних наук, старший дослідник,
провідний науковий співробітник Національного наукового центру
«Інститут судових експертиз імені засл. проф. М. С. Бокаріуса»
ORCID: 0000-0001-9329-5378

Г. В. Россіхіна, докторка юридичних наук, професорка,
дійсна членкиня-академік Європейської академії природничих
наук, професорка кафедри державно-правових дисциплін
Харківського національного університету імені В. Н. Каразіна
ORCID: 0000-0001-8436-049X

ДО ПИТАННЯ ВИЗНАЧЕННЯ СУТНОСТІ «КОМПЕТЕНЦІЇ ПУБЛІЧНОГО СЛУЖБОВЦЯ»

Наукова стаття присвячена дослідженню особливостей визначення сутності компетенції публічного службовця. Доведено, що по-перше, існує взаємозв'язок принципів, перерахованих у законах, та принципів визначення поділу компетенційних повноважень службовців (наприклад, принцип визначення повноважень публічних службовців); по-друге, існують принципи, які є умовою реалізації принципів служби, передбачених законами (наприклад, принцип конкретизації повноважень службовця забезпечує реалізацію принципу відкритості публічної служби), по-третє, є принципи, які не закріплені законами, але мають визначати компетенційні повноваження службовців (принцип взаємозв'язку компетенції публічних службовців із компетенцією органу влади; принцип законності).

Вищезазначені принципи характеристики компетенційних повноважень публічних службовців, можуть бути умовно поділені на дві групи; конституційні принципи (законність, визначення повноважень, поділ влади) та спеціальні, які випливають із сутності публічної служби (принцип взаємозв'язку компетенції публічних службовців з компетенцією органу влади; принцип законності; принцип конкретизації повноважень). Підсумовуючи, слід зазначити, що формування компетенції та розподіл компетенційних повноважень публічних службовців має здійснюватися з урахуванням всієї системи названих конституційних принципів. При цьому вони однаково повинні враховуватися при формуванні компетенційних повноважень і державних, і місцевих службових та посадових осіб.

Формулюючи принципи визначення компетенційних повноважень публічного службовця, має бути враховано, що, по-перше, вони витікають з конституційних положень, які визначають функціонування в цілому публічної влади; по-друге, з ознаки особливого взаємозв'язку статусу публічного службовця і статусу органу влади. Без урахування такого взаємозв'язку неможливе оптимальне визначення переліку повноважень публічного службовця, адже в такому випадку разом із предметами відання визначають його компетенцію. У зв'язку з цим на першому місці серед принципів визначення повноважень публічного службовця має стояти принцип взаємозв'язку компетенції із компетенцією органу влади. Компетенція органів влади встановлюється, виходячи з конституційних положень про поділ влади, унітаризм, організаційну відособленість органів місцевого самоврядування.

Ключові слова: *державна служба, публічна служба, принципи публічної служби, публічна форма влади, адміністративний механізм, функції публічної служби, завдання публічної служби.*

E. M. Popovich, I. M. Popovich, G. V. Rossikhina. On the question of determining the essence of «public servant's competences»

The scientific article is devoted to the study of the peculiarities of determining the essence of the competence of a public servant. It has been proven that there is a relationship between the principles listed in the laws and the principles of determining the division of the competent powers of employees (for example, the principle of determining the powers of public officials); secondly, there are principles that are a condition for the implementation of the principles of service stipulated by laws (for example, the principle of specifying the powers of an employee ensures the implementation of the principle of openness of public service), thirdly, there are principles that are not established by laws, but should determine the competent powers of employees (the principle of interrelationship of the competence of public officials with the competence of the authority; the principle of legality).

© Є. М. Попович, І. М. Попович, Г. В. Россіхіна, 2026
Стаття поширюється на умовах ліцензії відкритого доступу CC BY 4.0

The above-mentioned principles of characterizing the competence powers of public officials can be conditionally divided into two groups; constitutional principles (legality, definition of powers, separation of powers) and special principles arising from the essence of public service (principle of interrelation of the competence of public officials with the competence of the authority; the principle of legality; the principle of concretization of powers). Summing up, it should be noted that the formation of competence and the distribution of competent powers of public officials should be carried out taking into account the entire system of the mentioned constitutional principles. At the same time, they should be equally taken into account when forming the competence powers of both state and local officials and officials.

When formulating the principles of determining the competent powers of a public official, it should be taken into account that, firstly, from the constitutional provisions that determine the functioning of the public authority as a whole, and secondly, from the sign of the special relationship between the status of a public official and the status of the authority. Without taking into account such a relationship, it is impossible to optimally determine the list of powers of a public servant, because in this case, together with the subjects of the profession, his competence is determined. In this regard, the principle of interrelationship of competence with the competence of the authority should be in the first place among the principles of determining the powers of a public official. The competence of the authorities is established based on the constitutional provisions on the separation of powers, unitarism, and the organizational separation of local self-government bodies.

Key words: *public service, public service, principles of public service, public form of power, administrative mechanism, functions of public service, tasks of public service.*

Постановка проблеми. У створенні інституту публічної служби, що відповідає сучасним вимогам, у системі вихідних засад організації та проходження самої державної служби особливе значення мають її принципи (їх теоретичне обґрунтування, законодавче закріплення та вдосконалення). Тому поряд з вибором та обґрунтуванням концепції публічної служби мають бути належним чином опрацьовані й принципи публічної служби. Як відомо, принципами є основні керівні положення, ідеї, які пронизують усю службову діяльність та виконують у ній напрямну та керівну роль. Таким чином, публічна служба організується та функціонує на певних принципах, які закріплені в законодавстві. У змісті принципів публічної служби набувають найбільш чіткого втілення природа та сутність служби як фундаментальної категорії адміністративно-управлінської діяльності.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Проблематика пов'язана із науково-теоретичним обгрунтуванням публічної служби була предметом розгляду у наукових працях Д. М. Бахраха, В. М. Манохіна, В. Б. Авер'янова, О. М. Бандурки, але чимало питань залишаються дискусійними та необгрунтованими.

Мета дослідження – комплексний аналіз сутності компетенції публічного службовця.

Виклад основного матеріалу. Статус публічного службовця, основою якого є його права, свободи та обов'язки, багато в чому взаємопов'язаний із компетенцією, якою наділений службовець. Зміст поняття «компетенція» неодноразово ставало предметом розгляду вітчизняної юридичної науки [1, с. 6]. Більшість авторів визначають її як сукупність предметів відання та повноважень. Невипадково, якщо звернутися до законодавства оперувавшись діяльністю публічних органів прокуратури та публічних службовців, виявляється відсутність єдиного підходу до використання термінів, що позначають елементи компетенції.

Так, в законодавстві можна назвати різні варіанти використання понять «компетенція», «повноваження», «предмети відання», «питання відання». Наприклад, встановлюється компетенція шляхом зазначення прав та обов'язків, або компетенція визначається через перерахування повноважень органу, або перерахування його функцій. Зустрічається й такий варіант в середовище вчених, коли компетенція органу визначається через сукупність повноважень та питань відання, що виступають як питання місцевого значення. Таким чином, проявляється довільне, часом неузгоджене використання понять «компетенція», «предмети відання» та «повноваження». По справедливому зауваженню в юридичній науці і, як наслідок, у законотворчій практиці відсутня єдина правова традиція у використанні даних термінів [2, с. 10].

У юридичній науці досить давно традиційним було поняття компетенції, яке полягає у визначенні її як сукупності повноважень, тобто суб'єктивних прав і обов'язків особливого виду [3, с. 6]. Проте нині нерідко компетенцію пов'язують із поняттями, як предмети відання та функції.

Щоб зрозуміти як співвідносяться названі категорії, слід звернутися до їх сутності. Так, предметами відання закріплену у Конституції, в нормах якої як предмети відання можна розуміти сфери, область, галузі державного управління, окремі види діяльності та функції. Поняття ж «компетенція» притаманне органам влади (державної чи місцевої). Однак якщо виходити з того, що компетенція – це система прав та обов'язків суб'єкта, то ми уподібнюємо компетенцію до такого поняття, як «повноваження». Має бути ще один елемент, який дозволяє конкретизувати компетенцію, відмежувати компетенцію одного суб'єкта від компетенції іншого суб'єкта. І таким елементом є функції, які виконує той чи інший орган влади. Функціональна характеристика органу влади свідчить про його становище у системі управління конкретними сферами життя [4, с. 7]. Інакше кажучи, розподіл функцій системи управління знаходить втілення у функціях органів управління, які належать цій сфері та визначають його компетенцію.

Стосовно питання компетенції публічного службовця, варто відзначити, що вона визначається як функціями, які виконує орган, де несе свою службу чиновник, а також функціями самої служби. Поняття функцій публічної служби та її види у нормативному порядку не визначено, а у літературі це питання має

лише постановочний характер. Так, під функціями публічної служби розуміють самостійні і відокремлені види державно-службових дій [5, с. 14]. Класифікація цих видів у наукових джерелах дуже різноманітна. Іноді називають такі функції служби як: правозастосовну, правотворчу, правозахисну, регулюючу функцію, а також організаційну. Інші автори пропонують більш ширшу класифікацію, наприклад поділяючи функції на основні та специфічні, при цьому кожна з двох груп поділяється на загальні, спеціальні та допоміжні. Наприклад, до основних загальних функцій служби можна віднести інформаційне забезпечення, прогнозування і моделювання, планування, організація та розпорядження тощо, а до специфічних загальних відносяться функції: забезпечення достатньої обороноздатності країни, встановлення та підтримання прикордонного режиму, охорони державного кордону, підтримання громадського порядку та громадської безпеки тощо.

За цією класифікацією спеціальні функції публічної служби відбивають особливості об'єкта громадської діяльності і об'єкта управління. Безсумнівно, функції, що виконуються тим чи іншим органом, функції самої служби є важливою категорією щодо меж компетенції публічного суб'єкта, проте є лише засобом визначення компетенції, але з складовим її компонентом. Компетенція постає як сукупна характеристика владних повноважень органів прокуратури та посадових осіб державної (іншої публічної) влади, визначає, які управлінські дії та з яким ступенем самостійності й у яких сферах вони мають право здійснювати [6, с. 9].

Визначення компетенційних повноважень публічних службовців має виходити із низки найважливіших принципів. Як слушно зазначає М. А. Краснов, конституційні характеристики України як демократичної, правової держави з республіканською формою правління якраз і є ті критерії, які дозволяють сформулювати основні засади державної служби, причому не як декларативні ідеї, а як чинники, що впливають на мотивацію державних і місцевих службовців [7, с. 64]. Тому, формулюючи принципи визначення компетенційних повноважень публічного службовця, ми повинні виходити, по-перше, з конституційних положень, які визначають функціонування в цілому публічної влади; по-друге, з ознаки особливого взаємозв'язку статусу публічного службовця і статусу органу влади. Без урахування такого взаємозв'язку неможливе оптимальне визначення переліку повноважень публічного службовця, адже в такому випадку разом із предметами відання визначають його компетенцію. У зв'язку з цим на першому місці серед принципів визначення повноважень публічного службовця має стояти принцип взаємозв'язку компетенції із компетенцією органу влади. Компетенція органів влади встановлюється, виходячи з конституційних положень про поділ влади, унітаризм, організаційну відособленість органів місцевого самоврядування. Так, компетенція місцевого самоврядування, дозволяє встановити юридичні кордони місцевої влади, що вкрай важливо у взаємовідносинах її з органами державної влади. Однак багатошаровість компетенції зумовлює необхідність вирішення проблеми розмежування повноважень між її носіями, як усередині системи місцевого самоврядування, так і поза нею [8, с. 124].

Органи влади не мають права ухилятися від своєї компетенції чи виходити за її рамки. Як відомо, акти, видані з порушенням компетенції, визнаються юридично недійсними. Органи та посадові особи відповідають перед державою за неналежне здійснення своєї компетенції. Встановлюючи компетенцію того чи іншого органу, держава з одного боку уповноважує його на здійснення визначених дій, а з іншого – вводить його діяльність у рамки закону.

В той же час, поняття «компетенція» є загальним, однаково застосовним до різних суб'єктів. Можна говорити про компетенцію публічного органу загалом, про компетенцію структурного підрозділу цього органу, й нарешті, про компетенцію публічних службовців. Компетенція цих суб'єктів взаємопов'язана та взаємообумовлена. Як зазначається у літературі, посадові особи, реалізуючи своїми діями власну компетенцію, одночасно реалізують компетенцію органів влади. Однак, на наш погляд, взаємозв'язок компетенції органу влади та публічного службовця не вичерпується лише названою обставиною. Їх взаємозв'язок проявляється, передусім, у тому, що компетенція публічного службовця визначається з компетенції, цілей, завдань самого органу влади.

Компетенція публічного службовця похідна від компетенції органу влади, у якому відбувається його служба, так як компетенція похідна від компетенції публічно-територіального утворення, лише на рівні якого він реалізує владу. Слід зазначити, що нині потребують чіткого визначення питання ведення як елемент компетенції. Нерідко поняття «предмети відання» та «сфера діяльності» ототожнюються. Сфери діяльності як сукупність відносин, вважається досить широким поняттям, тоді як предмет відання – поняття більш вузьке та конкретне. Що стосується місцевого рівня, то практика показує, що розвиток місцевого самоврядування, його взаємовідносин з органами державної влади тягне за собою зміну компетенції органів місцевого самоврядування. Визначальним у зміні обсягу компетенції є зміна суспільних відносин між органами державної влади та органами місцевого самоврядування. Така зміна відносин можлива, по-перше, за волею законодавця – за зміни переліку питань місцевого значення, або за зміни галузевого законодавства, що закріплює повноваження органів місцевого самоврядування у сфері управління. По-друге, обсяг компетенції може змінюватися в залежності від відносин між муніципальними утвореннями, що складаються (при перерозподілі повноважень між районом і поселенням), і між муніципальними утвореннями та органами державної влади (при наділенні органів місцевого самоврядування окремими державними повноваженнями).

Слід погодитися з думкою вчених, які розглядають предмети відання як сукупність завдань, які стоять перед державним органом, публічним службовцем [9, с. 59]. Оскільки, з цього значення предметів відання, можна казати, що як елемент компетенції публічних службовців вони багато в чому визначаються видом публічної служби. Говорячи про предмети відання публічних служб, не можна залишити без уваги і муніципальну службу. Предмети відання цього виду визначаються переліком питань місцевого значення, що диференційовано закріплені за різними типами місцевих утворень, а отже, багато в чому залежать від того, де здійснюється місцева служба та яким чиновником місцевого апарату влади.

Таким чином, у рамках загальної сфери діяльності публічної служби – сфери забезпечення повноважень щодо здійснення функцій органів державної влади та місцевого самоврядування – визначаються предметами відання, що включаються до компетенції публічних службовців, залежно від посади, яку вони займають. Крім предметів відання до структури компетенції входять і повноваження. При цьому важко не погодитися з думкою про необхідну відповідність між функціями органу, спрямованими на ті чи інші об'єкти, а також конкретними повноваженнями [10, с. 35].

Виявлення предмету відання має значення для визначення компетенції публічного службовця, проте цього недостатньо при визначенні всієї компетенції службовця. Предмети відання дають уявлення у тому, у яких галузях може здійснювати свою публічний службовець, але потрібно також знати, які його повноваження у тих галузях, тобто яка сукупність прав і обов'язків. Поняття повноважень службовця характеризує його можливості та відповідальність у кожному з предметів відання. Обсяг компетенційних повноважень публічних службовців залежить від компетенції органу влади, у якому служить чиновник, і від функцій, виконуваних таким службовцем. Крім цього, визначення компетенційних повноважень публічного службовця нерозривно пов'язано з принципом поділу влади. Говорячи про принцип поділу влади, не можна не звернути увагу на трактування цього принципу в науковій літературі, що безпосередньо пов'язано з розглядом питання про визначення компетенційних повноважень службовців. Так, доводячи, що поділ влади переслідує насамперед поділ повноважень державних органів, вказується, що Ш. Л. Монтеск'є доводив теорію не про поділ, а про розподіл, і не влади, а повноваження між ними [11, с. 246]. Крім того, як зазначають деякі автори, поділ влади має на меті і додаткову мету – визначення функцій кожної з гілок влади, проведення їх розмежування, а також визначення повноважень та компетенції утворюваних органів влади. Поділяючи цю думку, науковці підкреслюють що поділ влади, зрештою − це поділ владних повноважень єдиної державної влади між державними органами одного рівня, а також між суб'єктами влади відповідних територіальних одиниць. В обох випадках, об'єктом є єдина державна влада, при цьому зусилля владних повноважень спрямовані на забезпечення прав і свобод громадян, що становить суспільну цінність влади [12, с. 97].

Багато вчених звертають увагу на те, що поділ влади є конституційним принципом організації управління державним життям, який може виявлятися у двох аспектах. З одного боку, поділ єдиної державної влади, джерелом якої є народ; на три гілки, що представляють самостійні види органів державної влади – законодавчу, виконавчу і судову, і розмежування повноважень між ними; по-друге, розподіл владних функцій за рівнями системи державних органів. Другий аспект, в якому традиційно розглядається принцип поділу влади, проявляється в тому, що в державі існує не тільки горизонтальна, а й вертикальна система поділу влади, яка включає поділ владних функцій між органами центру, регіонів і місцевого самоврядування, що свідчить про те, що повноваження органів, а за ними і повноваження публічних службовців повинні бути розподілені на основі поділу влади між вказаними рівнями [13, с. 6].

Поділ влади є принципом правової держави, він зобов'язаний «пронизувати» всі органи державного управління, а значить, він лежить і в основі організації державної служби. Аналогічну точку зору висловлює і В. А. Козбаненко, який наголошує, що виконання державною службою численних та різноманітних завдань та функцій є підставою її структурної диференціації та спеціалізації за видами професійної державно-службової діяльності. Ця діяльність спрямована на реалізацію державно-управлінських завдань та функцій, властивих органам державної влади, які за сучасним законодавством є єдиною організаційною формою здійснення державної служби [14, с. 37].

У свою чергу місцеві службовці повинні володіти сукупністю своїх компетенційних повноважень, які визначаються з предметів відання муніципального утворення, які вичерпуються не лише питаннями місцевого значення, але мають визначатися, зокрема, з окремих державних повноважень, які можуть передаватися органам місцевого самоврядування. Завдання муніципальної служби пов'язані із забезпеченням самостійного вирішення населенням питань місцевого значення, і, навіть, здійснення органами муніципального утворення окремих державних повноважень [15, с. 102].

Публічна служба створюється та функціонує у всіх державних органах та органах місцевого самоврядування, і відповідно до принципу поділу влади виділяються її функціональні особливості. У цьому характерною особливістю є розбіжності у компетенції й у предметах відання публічних органів, складових елементів змісту владних функцій, які забезпечуються службовою діяльністю. Значення принципу поділу влади у визначенні компетенційних повноважень публічних службовців полягає у тому, щоб забезпечити оптимальний баланс повноважень, досягнення якого можливе при взаємному застосуванні заходів контролю та відповідальності – системи «утримувань і противаг» як невід'ємного елемента

поділу влади. Не випадково правники вказують, що принцип поділу влади повинен поширюватися на всіх без винятку носіїв державної влади, не обмежуючись встановленням основ взаємодії суворо фіксованого числа суб'єктів [11, с. 54].

Висновки. Підсумовуючи, слід зазначити, що, по-перше, існує взаємозв'язок принципів, перерахованих у законах, та принципів визначення поділу компетенційних повноважень службовців (наприклад, принцип визначення повноважень публічних службовців); по-друге, існують принципи, які є умовою реалізації принципів служби, передбачених законами (наприклад, принцип конкретизації повноважень службовця забезпечує реалізацію принципу відкритості публічної служби), по-третє, є принципи, які не закріплені законами, але мають визначати компетенційні повноваження службовців (принцип взаємозв'язку компетенції публічних службовців із компетенцією органу влади; принцип законності).

Вищезазначені принципи характеристики компетенційних повноважень публічних службовців, можуть бути умовно поділені на дві групи; конституційні принципи (законність, визначення повноважень, поділ влади) та спеціальні, які випливають із сутності публічної служби (принцип взаємозв'язку компетенції публічних службовців з компетенцією органу влади; принцип законності; принцип конкретизації повноважень). Підсумовуючи, слід зазначити, що формування компетенції та розподіл компетенційних повноважень публічних службовців має здійснюватися з урахуванням всієї системи названих конституційних принципів. При цьому вони однаково повинні враховуватися при формуванні компетенційних повноважень і державних, і місцевих службових та посадових осіб.

Список використаних джерел:

1. Черняхович І. Е. Публічно-правові спори у сфері державно-службових відносин : дис канд. юрид. наук : 12. 00.07. Запоріжжя, 2020. 221 с.

2. Іншин М. І. Правове регулювання службово-трудових відносин в Україні : монографія. Харків : Вид-во НУВС, 2004. 337 с.

3. Вітюнін В. О. *Теоретичні аспекти професійної компетентності працівників. Науковий вісник Полтавського університету економіки і торгівлі*. 2012. № 4 (55). С. 177–180.

4. Витко Т. Ю. Державний службовець в умовах реформування державного управління в Україні. *Аспекти публічного правління*. 2018. № 3. Том 6. С. 39–47.

5. Стельмащук Л. С. Організаційно-правові засади відкритості державної служби : монографія. Івано-Франківськ : Вид-во ІФНТУНГ, 2015. 296 с.

6. Слоньовський М. В. Проблеми розвитку людських ресурсів системи публічного управління як основа професіоналізму. *Теорія та практика державного управління*. 2018. № 2 (61). С. 1–5.

7. Сороко В. М. Кадрова політика і державна служба : консп. лекцій. Київ : Вид-во НАДУ, 2008. 82 с.

8. Тимків В. М. Понятійні аспекти становлення публічної служби в Україні. *Інвестиції: практика і досвід*. 2012. № 3. С. 70–71.

9. Тимощук В. П., Школик А. М. Публічна служба. Зарубіжний досвід та пропозиції для України. Київ : Конус Ю, 2007. 735 с.

10. Домбровська О. До питання про становлення та розвиток державної служби у системі державного управління України. *Наук. вісник «Демократичне врядування»*. 2012. № 9. С. 1–6.

11. Колпаков В. К. Адміністративне право України : підручник. Київ : Юрінком Інтер, 2003. 544 с.

12. Мануілова К. В. Засади децентралізації публічної влади на українських землях, що належали Речі Посполитій. *Держава та регіони*. *Серія: Державне управління*. 2016. № 2 (54). С. 141–142.

13. Всесвітня конференція з прав людини. Віньска декларація і Програма дій. Червень 1993 року. Нью-Йорк, 1995. 36 с.

14. Ковбасюк Ю. В., Оболенський О. Ю., Серьогін С. М.. Державна служба : підруч. Одеса : НАДУ, 2012. 372 с.

15. Тимощук В. П., Школик А. М. Публічна служба. Зарубіжний досвід та пропозиції для України. Київ : Конус Ю, 2007. 735 с.

Дата першого надходження статті до видання: 16.01.2026
Дата прийняття статті до друку після рецензування: 13.02.2026
Дата публікації (оприлюднення) статті: 23.03.2026