

УДК 340.11

І. С. Шагіна

ДО ПИТАННЯ ПРО ПОНЯТТЯ ТА ВЛАСТИВОСТІ КОМПЕТЕНЦІЇ

Сучасний правовий розвиток України пов'язаний з чітким нормативним закріпленням компетенції різних суб'єктів владарювання. Проте до сьогодні відсутнє загальнотеоретичне усталене визначення компетенції, відсутня у наукових розробках й система властивостей компетенції.

Існуючі в арсеналі науки поняття компетенції часто мають або галузевий, або вузькоприкладний характер. Однак, щоб компетенція стала так званим «нормативним двигуном» ефективності діяльності державних (недержавних) суб'єктів, необхідна розробка системного знання про компетенцію. Розвитку категорії компетенції і присвячена ця праця.

Різні аспекти теоретичного і практичного обґрунтування компетенції містяться у працях таких видатних учених, як В. Б. Авер'янов, І. Л. Бачило, В. С. Венедиктов, М. І. Іншин, Н. М. Коркунов, Б. М. Лазарев, В. І. Мотиль, Б. Н. Чичерін, Ц. Ямпольська; але єдиною монографічною працею за цією проблематикою є праця Ю. А. Тихомирова, в якій розроблено вчення про компетенцію, назване теорією компетенції, концептуально визначене місце компетенції у системі юриспруденції.

У напрацьованій юридичній літературі особлива увага приділяється поняттю компетенції, співвідношенню «повноваження» — «компетенція» — «юрисдикція» — «підвідомчість», але часто опускається розробка сукупності властивостей компетенції, про них лише іноді згадують.

Враховуючи завдання даного науково-теоретичного дослідження, цілком обґрунтованим було б встановлення таких цілей цієї праці: створення авторського погляду щодо поняття компетенції та системи найхарактерніших властивостей цієї категорії.

У першу чергу, слід зупинитися на лінгвістичному аналізі поняття компетенції, який можна здійснити, звернувшись до найбільш відомих словників. Так, у словнику іноземних слів вказано, що «компетенція» походить від латинського слова «competentia» — належність за правом і має два значення: 1) коло повноважень якого-небудь органу чи посадової особи; 2) обізнаність у якій-небудь сфері [16].

В. В. Головченко та В. С. Ковальський стверджують, що компетенція — це сукупність предметів відання, завдань, повноважень, прав та обов'язків державних органів або посадових осіб, які визначаються Конституцією [10].

В. Г. Гончаренко компетенцію визначає як сукупність предметів відання, завдань, повноважень, прав та обов'язків посадової особи чи державного або суспільного органу, які визначаються Конституцією [22]. Компетенція, за його розумінням, залежить від завдань, які стоять перед відповідним суб'єктом, виду органу у механізмі держави, а також від взаємовідносин з іншими органами.

Ю. С. Шемшученко схиляється до того, що компетенція — це сукупність встановлених у офіційній — юридичній і неюридичній — формі прав та обов'язків, тобто повноважень будь-якого органу чи посадової особи, які визначають можливості цього органу чи посадової особи приймати обов'язкові до виконання рішення, організувати та контролювати їх виконання, використовувати у випадку необхідності засоби відповідальності та інший вплив [21].

Вищесказане дозволяє зробити висновок щодо сталого словарного розуміння компетенції: як сукупності повноважень, предметів (сфер) відання державних та недержавних суб'єктів. Розглянемо погляди вчених-теоретиків з цього приводу, які не завжди приходять до однієї думки.

На даний момент у юридичній літературі сформувалося три підходи до розуміння компетенції.

Базовим підходом до визначення компетенції, що включає необхідний склад елементів, є її розуміння як сукупності прав та обов'язків, повноважень суб'єкта (державного органу, посадової особи чи недержавної організації). Такий підхід свідчить, що наявність у суб'єкта повноважень допомагає здійснити конкретні функції (наприклад, керівні) у певній сфері, ефективно реалізувати у практичній діяльності спеціальні професійні знання.

Таке бачення компетенції наявне у працях В. Б. Авер'янова [5], Д. Н. Бахраха [7], В. С. Венедиктова [9], М. І. Іншина [9], Б. М. Лазарева [12].

Вказана наукова позиція додається розумінням компетенції не лише як сукупності визначених у законодавстві повноважень суб'єкта, але і кола завдань, які повинен вирішувати суб'єкт компетенції. Сфери впливу суб'єктів різні, різняться і предмети відання. Це положення залежить і від виду самого суб'єкта, і від місця, яке він посідає у системі органів держави.

Так, Закон України «Про гідрометеорологічну діяльність» від 18 лютого 1999 р. [2], наприклад, у розділі другому встановлює компетенцію спеціально уповноваженого центрального органу виконавчої влади у сфері гідрометеорологічної діяльності (ст. 7 Закону), яка значно ширша, ніж компетенція місцевих державних адміністрацій і органів місцевого самоврядування у сфері гідрометеорологічної діяльності (ст. 8 Закону). Другий підхід обґрунтовується у публікаціях Т. Ю. Базарова [6], І. Бачило [8], В. Денисенко [11], Л. Зоріна [11].

Значно ширшого діапазону розуміння компетенції набуває, коли її зміст додається цілями, які повинен досягати суб'єкт під час здійснення своєї діяльності.

Держава являє собою складний інститут, де усі його елементи (громадяни, упорядкування публічної влади, публічні функції, недержавні організації, наприклад) тісно взаємозв'язані. Мінливість цілей і функцій держави і у той же час стабільність регулюємих нею відносин впливає на усі підсистеми держави, рівно як відчуває їх вплив.

Прикладом може бути Закон України «Про професійних творчих працівників та творчі спілки» від 7 жовтня 1997 р. [3], де визначені взаємовідносини творчих спілок і держави (ст. 4 Закону).

Обґрунтування цієї позиції міститься у працях Н. Мельника [13], Ю. А. Тихомирова [17–19], Ц. А. Ямпольської [22].

Вважаю третій підхід найплототворнішим, оскільки у ньому розкривається не лише як і де, але і для чого реалізує себе носій компетенції.

У широкому розумінні компетенція — це нормативно встановлена сукупність державних і недержавних питань, що вирішуються уповноваженим суб'єктом. Тут виділяють власно компетенцію (сфери дії суб'єкта, об'єкти впливу, законодавчо встановлені повноваження, що забезпечують можливість прийняття рішень, коло справ, у яких суб'єкт виявляє всі свої знання, вміння, професійність) і так звані необхідні додаткові елементи (цілі, які стоять перед держорганом (або посадовою особою, або недержавною організацією) під час здійснення діяльності через встановлену для нього компетенцію).

Компетенція — це основне поняття публічного права, властиве, в першу чергу, таким галузям права, як конституційне, адміністративне, фінансове, кримінальне й міжнародне публічне; опосередковується також галузями приватного права. Останнє положення є найважливішим для правозастосовчої практики, враховуючи, що переважно компетенція визначається у статутних і тематичних законах й інших актах (положеннях тощо).

Так, відповідно до ч. 1 ст. 88 Цивільного кодексу України компетенція юридичної особи встановлюється у її статуті [4].

Міркуючи щодо компетенції, автор доходить висновку, що через всі елементи цієї системи проявляється глибша думка, закладена у даній категорії: роль конкретного носія компетенції. Познайомившись з повноваженнями, цілями, предметом відання конкретного суб'єкта, завжди можна зробити висновок щодо його впливу на функціонування держави у цілому, про проникнення його до життя суспільства. Кожен суб'єкт компетенції залишає свій відбиток у державному і соціальному середовищі, допомагає існувати цим фундаментальним системам, змінює і стабілізує їх.

Спираючись на наукові досягнення у сфері теорії компетенції, автор може запропонувати свою дефініцію компетенції. Компетенція — це сукупність закріплених у чинному законодавстві України, установчих документах прав і обов'язків державних (посадових осіб) і недержавних органів у певній сфері їх реалізуючих, які переслідують досягнення суспільно корисних цілей і результатів, та характеризують значення і роль суб'єкта компетенції для держави та суспільства.

Для визначення місця правової категорії у системі юриспруденції необхідне встановлення властивостей, які відрізняють її від існуючих правових категорій. Серед властивостей компетенції пропонується виділяти такі:

– нормативність, а саме закріплення прав і обов'язків, цілей, предметів відання у нормах права, установчих документах. Можна виділити кілька рівнів нормативності: а) «правова зв'язаність» компетенції, що означає реалізацію конституційного принципу верховенства права і закону [1]; б) нормативні засоби закріплення компетенції; в) забезпечення суворого дотримання самостійності й відповідальності суб'єкта компетенції за її здійснення;

– особливий механізм здійснення компетенції (поєднує юридичні, економічні, організаційні, матеріально-фінансові, соціально-психологічні засоби), який по-

кликаний сприяти цілеспрямованій, легальній й ефективній діяльності її суб'єктів.

Освоєння та знання компетенції є першим етапом. Наприклад, людський фактор у обolonці компетентності керівників, посадових осіб, депутатів і службовців значить, що їх легальний розсуд — адміністративний, судовий, законотворчий — оживляє норми, повноваження і взаємовідносини;

– таке поєднання мінливості і сталості компетенції, в якому мінливість не переходила б у всездозволеність, а сталість — у формалізм, консерватизм.

Так, у процесі володіння, управління і господарювання виникає необхідність у змінах компетенції. До цього спонукають не лише об'єктивні фактори. Багато залежить від вірного розуміння необхідності змін. Вони диктуються змінами державного ладу та інститутів влади, коли компетенція перших з них суттєво змінюється, у других видозмінюється, у третіх зберігається. Так, судова реформа передбачає створення ювенальних судів в Україні [15] (апробація яких проведена у деяких областях України), що призведе до зменшення повноважень судів загальної юрисдикції і появи виключно нової компетенції для такого виду судів.

Автор віддає перевагу принципу стабільності, який забезпечує певну передбаченість у діяльності носія компетенції. Це дозволяє прогнозувати розвиток не лише самого державного (недержавного) органу, але й розробляти перспективи розвитку державної політики, всього суспільства;

– належність компетенції певному її носію, що відрізняє суб'єктів як за функціональною ознакою, так і за місцем у публічному праві;

– професіоналізм суб'єкта компетенції, а саме здійснення ним своїх повноважень як представника певної професії з використанням набутих знань і вмінь, а не як любителя.

З всього вищевикладеного можна зробити такі висновки.

У поясненнях компетенції спостерігаються різні підходи. Часто конкурують такі поняття, як права і обов'язки, повноваження, функції і предмети відання, юрисдикція, підсудність і підвідомчість. Дійсно, визначити їхнє співвідношення за обсягом, за змістом важко, до того ж для різних видів суб'єктів.

Компетенція — це складна сукупність повноважень у різних сферах публічного права, покладених на суб'єкт. При її здійсненні виявляється можливість продовження суб'єктом своєї діяльності або ж необхідність його заміни. Її наявність сприяє прийняттю власних рішень, завдяки яким відбувається розвиток всієї маси суспільних відносин. Закріплена за кожним суб'єктом компетенція служить виконанню законності, забезпеченню правопорядку, виключенню свавілля. Комплекс її властивостей дозволяє стверджувати, що компетенція — це складна теоретична категорія.

Література

1. Конституція України: Прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 черв. 1996 р. // Відомості Верховної Ради України. — 1996. — № 30. — Ст. 141.

2. Про гідрометеорологічну діяльність: Закон України від 19 січ. 2006 р. // Відомості Верховної Ради України. — 1999. — № 16. — Ст. 95.
3. Про професійних творчих працівників та творчі спілки: Закон України // Відомості Верховної Ради України (ВВР). — 1997. — № 52. — Ст. 312; ...із змінами від 2 берез. 2000 р. // ВВР. — 2000. — № 21. — Ст. 159; ...від 21 черв. 2001 р. // ВВР. — 2001. — № 41. — Ст. 199; ...від 3 лют. 2004 р. // ВВР. — 2004. — № 16. — Ст. 238.
4. Цивільний кодекс України: Офіц. текст. — 2003. — 464 с. — (Бюлетень законодавства і юридичної практики України; № 5).
5. Авер'янов В. В. Державне управління: теорія і практика. — К., 1998.
6. Базаров Т. Ю. Компетенция будущего: Квалификация? Компетентность (критерии качества)? // www.culturecapital.ru.
7. Бахрах Д. П. Административное право России. — М.: Норма, 2000.
8. Бачило И. Л. Функции органов управления. — М.: Юрид. лит., 1976.
9. Веспедиктов В. С., Ішшин М. І. Поняття, зміст та особливості професійної компетенції державних службовців органів внутрішніх справ України // Право і безпека / Пац. уп-т внутр. справ. — 2004. — № 3.
10. Головаченко В. В., Ковальський В. С. Юридична термінологія: Довідник. — К.: Юрінком Інтер, 1998.
11. Демисенко В. В., Зорин Л. В. Категории «полномочия», «компетенция», «подведомственность» и «подсудность» в производстве по делам об административных правонарушениях // Юристы — правовець. — 2005. — № 2.
12. Лазарев Б. М. Компетенция органов управления. — М.: Юрид. лит., 1972.
13. Мельник П. Правоохранительные органы и политика в Украине // Зеркало недели. — 2004. — 12–18 июня; // www.zerkalo-nedeli.com.
14. Проект «Модельний ювенальний суд — крок до вдосконалення ювенальної юстиції в Україні» // kharkivoda.gov.ua.
15. Словарь иностранных слов / Под ред. П. Г. Комлева. — М.: ЭКСМО-Пресс, 2000.
16. Тихомиров Ю. А. Государство: развитие теории и общественная практика // Правоведение. 1999. — № 3.
17. Тихомиров Ю. А. Компетенция, усмотрение, процедуры // Административно-правовое регулирование в сфере экономических отношений. — 2001.
18. Тихомиров Ю. А. Теория компетенции. — М.: Зерцало, 1999.
19. Тихомиров Ю. А. Теория компетенции // Журнал российского права. — 2000. — № 10.
20. Юридична енциклопедія / За ред. Ю. С. Шемшученка. — К.: Укр. енцикл. ім. М. П. Важана, 2001. — Т. 3.
21. Юридичні терміни: Тлумач. слов. / За ред. В. Г. Гопчаренка. — К.: Либідь, 2003.
22. Ямпольская Ц. А. Органы советского государственного управления в современный период. — М., 1954.

УДК 344

П. П. Богуцький

ОСОБЛИВОСТІ ВІЙСЬКОВОПРАВОВИХ ВІДНОСИН

Правове регулювання суспільних відносин в умовах задіяння усіх механізмів становлення та розвитку правової держави знаходить своє логічне виявлення у реальних діях учасників таких відносин, у передбачених нормами права зв'язках між ними. Закладені у правових нормах моделі поведінки проявляються у правовідносинах, а тому комплекс питань, що стосуються цієї тематики, є предметом досліджень багатьох авторів загальнотеоретичних та галузевих наукових праць.

© П. П. Богуцький, 2006