



КОМПЕТЕНЦИЯ ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ: ПОНЯТИЕ, СУЩНОСТЬ, ОСОБЕННОСТИ

Виктор УДЯК,

аспирант кафедры финансового права
Национального университета государственной налоговой службы Украины

Summary

The paper analyzes and summarizes scientific approaches and existing legislation regarding interpretation of the concept and essence of the competence of public authorities. The article discovers components of the competence of public authorities. It was found that the powers are a tool of influence of the government agencies on their subordinate objects, subjects of jurisdiction – the range of social relations to which extends the influence of state authorities; tasks – the amount of work public bodies have to perform and functions – activities that define the basic purpose of public authorities. The author singles out the definition and attributes which characterize the concept of «the competence of public authorities».

Key words: competence, competence of public authorities, powers, rights and duties, subjects of jurisdiction, tasks, functions.

Аннотация

В статье проведен анализ и обобщены научные подходы и действующее законодательство относительно трактовки понятия и сущности компетенции органов государственной власти. Раскрыты составные элементы компетенции органов государственной власти. Выяснено, что полномочия являются инструментом властного влияния государственных органов на подведомственные им объекты; предметы ведения – кругом тех общественных отношений, на которые распространяется властное влияние государственных органов; задачи – объемом работы, которую должны выполнять государственные органы; функции – направлениями деятельности, которые определяют основное назначение государственных органов. Предложено авторское определение и выделены признаки, характеризующие понятие «компетенция органов государственной власти».

Ключевые слова: компетенция, компетенция органов государственной власти, полномочия, права и обязанности, предметы ведения, задачи, функции.

Постановка проблемы. Компетенция является необходимой составляющей правового статуса органов государственной власти, которая указывает на то, чем занимается тот или иной государственный орган, и четко определяет его функциональную деятельность в процессе выполнения задач и функций государства. В современных условиях, при построении в Украине правового государства, комплексное определение компетенции органов государственной власти имеет чрезвычайно важное научно-практическое значение, как для государства в целом, так и для граждан в частности. Государство, вводя «разделение труда» между органами, тем самым определяет границы их самостоятельности и ответственности, предотвращает компетенционные споры между ними. Что касается граждан, то последние имеют право и должны знать, какой государственный орган компетентен решать то или иное дело.

Актуальность темы исследования подтверждается низкой степенью разработки, ведь сегодня в Украине не существует единого подхода как в юридической литературе, так и в действующем законодательстве к комплексному определению компетенции органов государственной власти, что в результате привело к возникновению ряда практи-

ческих «компетенционных» проблем, которые характеризуются как имеющиеся пробелами, так и дублированием отдельных функций и полномочий между государственными органами.

Состояние исследования. Вопросам исследования понятия и сущности компетенции государственных органов посвящены работы ведущих ученых – В.Б. Аверьянова, Г.В. Атаманчука, И.Л. Бачило, А.Д. Крупчана, Б.М. Лазарева, В.К. Мамутова, А.Ю. Оболенского, С. Поповича, О.Ф. Скакун, А.И. Сушинского, Ю.А. Тихомирова, К.Ф. Шеремета и других ученых.

Целью статьи является комплексное исследование научных подходов и действующего законодательства относительно определения понятия, сущности и особенностей компетенции органов государственной власти.

Изложение основного материала. Слово «компетенция» происходит от латинского «competentia», что в переводе означает «ведение, способность, принадлежность по праву» и имеет два значения: 1) круг вопросов, в которых лицо или группа лиц обладают познаниями («ведают что-то»); 2) круг полномочий (прав и обязанностей) («ведают чем-то»). В связи с этим можно говорить о фактической компетентности в тех или иных вопросах и об официальной компетенции органов и должностных лиц [9, с.11].

На сегодняшний день в научной юридической литературе отсутствует единая общепринятая позиция относительно трактовки дефиниции «компетенция органов государственной власти», что в результате привело к возникновению разнообразных научных подходов, которые по-разному рассматривают это понятие, наполнение его содержания, а также связи между его элементами. В первую очередь, это связано с историческим развитием, которое претерпел указанный термин через понимание компетенции государственных органов как совокупности «прав и обязанностей», «юридически установленных полномочий, прав и обязанностей», «задач, функций и конкретных полномочий, прав и обязанностей», «предметов ведения и полномочий», «прав, обязанностей и пространственных границ деятельности и объектов этой деятельности». По нашему мнению, главной причиной наличия различных точек зрения вокруг определения понятия «компетенция органов государственной власти» были и остаются разногласия относительно структурных элементов, составляющих это понятие. Ведь термином «компетенция» довольно часто определяют «права и обязанности», «полномочия», «предметы ведения», «задачи» и «функции». Однако стоит отметить, что при всей разрозненности научных



взглядов относительно трактовки понятия «компетенции органов государственной власти», существует единый для всех общий подход к пониманию ее природы, а именно: компетенция является явлением юридическим.

Учитывая приведенные обстоятельства, предлагаем провести анализ научных взглядов ученых относительно определения понятия «компетенция органов государственной власти».

Так, Б.М. Лазарев рассматривал исследуемую категорию как право и обязанность государственного органа осуществлять конкретные управленческие функции в определенной сфере [9, с.40]. Г.В. Атаманчук – как юридически выраженную совокупность функций и полномочий органа в соответствующей сфере общественной жизни [3, с.121].

Ю.А. Тихомиров в обобщенном виде определяет компетенцию как возложенный законно на уполномоченный субъект объем публичных дел, выделив при этом следующие ее элементы: 1) нормативно установленную цель, 2) предметы ведения как юридически определенные сферы и объекты воздействия, 3) властные полномочия как гарантированные законом меры принятия решений и совершения действий [13, с.55-56].

В последнее время ученые предлагают рассматривать компетенцию органов государственной власти как совокупность задач, функций и полномочий органа по всем установленным для него предметам ведения [6, с.156].

Таким образом, вышеприведенные нами дефиниции являются одними из тех многих определений компетенции органов государственной власти, которые достаточно ярко демонстрируют, что в целом в их основу положены трактовки полномочий, прав и обязанностей, предметов ведения, задач и функций. А потому, говоря о сущности и структуре понятия «компетенция органов государственной власти», мы предлагаем прежде проанализировать и разграничить структурные элементы указанного понятия, выявить их внутренние взаимосвязи и взаимообусловленности, так как считаем, что этот подход позволит нам основательно подойти к комплексному определению понятия исследуемой категории.

Одним из основных составляющих элементов компетенции, ее ядром, яв-

ляются властные полномочия государственного органа, то есть закрепленный за ним комплекс прав и обязанностей.

Под полномочиями органов государственной власти следует рассматривать закрепленные действующим законодательством за конкретными органами права и обязанности, которые необходимы им для выполнения возложенного на них государством определенного объема задач и функций.

По нашему мнению, заслуживает дополнительного внимания вопрос о соотношении понятий «компетенция органов государственной власти» и «полномочия органов государственной власти», которое в юридической литературе не имеет однозначной трактовки. Так, одни ученые, например С. Попович, указывали на то, что компетенция по «отношению к кругу полномочий имеет второстепенный характер» [11, с.165], другие, например Г.В. Атаманчук, – что понятие «компетенция» и «полномочия» тождественны [3, с.121].

Однако мы не полностью согласны с приведенными позициями, так как считаем, что категории «компетенция органов государственной власти» и «полномочия органов государственной власти» соотносятся между собой как общее и частное. Мы считаем, что компетенция является необходимой составляющей правового статуса государственного органа, которая влияет на определение его места и роли в системе органов государственной власти. Полномочия, в свою очередь, указывают, какими правами наделен государственный орган, и какие на него возложены обязанности при решении обусловленных компетенцией задач и функций. Итак, из приведенного следует, что компетенция включает в себя полномочия как обязательный структурный элемент.

Другим важным элементом компетенции органов государственной власти есть предмет ведения, который указывает на основные направления деятельности государственных органов и их функциональное назначение.

Предмет ведения можно определить как деятельность органа государственной власти в конкретной сфере общественной жизни (экономической, социально-культурной или административной), в которой он юридически

компетентен, на основании и в порядке, предусмотренном Конституцией [7] и действующим законодательством Украины.

Устанавливая компетенцию органов государственной власти, государство тем самым распределяет властные полномочия между ними, ведь каждый государственный орган должен иметь свое собственное поле деятельности с указанием на объекты воздействия, четко очерченные законодательными рамками. Так, в ч. 1 ст. 6 Конституции Украины [7] указано, что государственная власть в Украине осуществляется по принципу ее разделения на законодательную, исполнительную и судебную. Распределяя единую государственную власть на три ветви, государство тем самым дифференцирует основные функциональные виды своей деятельности: на законоотворчество, правоприменение и правосудие. А это значит, что каждый государственный орган является самостоятельным в реализации своей компетенции в установленных Конституцией [7] и законах Украины пределах, не может выходить за ее пределы и взаимодействует с другими органами на основе механизма «сдержек» и «противовесов».

Таким образом, проанализировав полномочия и предметы ведения как обязательные структурные элементы компетенции органов государственной власти, мы можем утверждать, что указанные категории неразрывно взаимосвязаны между собой и не могут существовать друг без друга, так как полномочия является инструментом властного влияния государственного органа на подведомственный ему объект. Предметом ведения, в свою очередь, является круг тех общественных отношений, на которые распространяется властное влияние государственного органа. Из этого следует, что в случае отсутствия полномочий существуют только общественные отношения, но властное влияние на них не осуществляются, и, наоборот, – при отсутствии предмета ведения не существует тех общественных отношений, на которые распространялось бы властное влияние государственного органа.

Что касается задач, решение которых возлагается на государственные органы, то некоторые специалисты относят их к составным элементам



компетенции органов государственной власти [4, с.103].

Задачи органов государственной власти можно определить как возложенный государством объем работы, который должны выполнять органы в пределах своей компетенции в целях удовлетворения общественных интересов, имеющих важное социальное значение.

В противоположность первой позиции, в юридической литературе встречаем и другую точку зрения, согласно которой задачи не являются элементами компетенции, а вытекают из той социальной цели, на достижение которой должна быть направлена деятельность органа государственной власти в пределах его компетенции [8, с.239]. Мы солидарны с указанной точкой зрения, поскольку считаем, что отнесение задач к составляющим элементам компетенции органов государственной власти является нецелесообразным, поскольку задачи не определяют компетенцию органа, а лишь обуславливают ее в общих чертах. По нашему убеждению, компетенцию государственного органа определяют закрепленные в нормативно-правовых актах властные полномочия, то есть права и обязанности органа и его предметы ведения.

Если говорить о функциях, то последние указывают на направления деятельности и основное назначение органов государственной власти.

По определению В.Б. Аверьянова, функции органа государственной власти – это составные части содержания его деятельности, которые отражены в закрепленных в уставе органа задачах по обеспечению жизненно важных потребностей управляемого объекта, и осуществляется структурными подразделениями (и должностными лицами) путем реализации возложенных на них полномочий [1, с. 64-65].

Заслуживает дополнительного внимания вопрос о соотношении компетенции органов государственной власти с их функциями, которое было предметом длительных дискуссий в советской юридической литературе. Предлагалось два способа решения указанной проблемы. Согласно первому из них, понятия функций и компетенции совпадают. Его представителем была И. Л. Бачило, которая утверждала, что функции входят как составные

элементы в компетенцию и определяют, «что» делает орган, выступая в результате этого правовым явлением [5, с.54]. Вторая позиция предполагала, что понятия функций и компетенции не совпадают. В частности, Б. М. Лазарев отмечал, что элементами компетенции органа управления выступают не сами функции как таковые, а возложенные на него, во-первых, общее право (касательно управляемого объекта) и обязанность (перед государством) выполнять определенные функции, во-вторых, комплекс конкретных прав и обязанностей (полномочий), которые необходимы для реализации этих функций [9, с.102].

Вторая позиция нашла свое дальнейшее отражение в исследованиях В.Б. Аверьянова, который сделал вывод о том, что функции не являются порядковыми с полномочиями элементами компетенции органа, а выражаются в ней путем правового закрепления (регламентации) последних [1, с.60]. Таким образом, В.Б. Аверьянов отмечает, что по своей природе компетенция органов государственной власти – это юридическое отражение (опосредование) возложенных на них функций в специальных, так называемых компетенционных (или статусных), нормативно-правовых актах путем закрепления целей, задач и необходимого для их реализации комплекса прав и обязанностей, то есть государственно-властных полномочий [2, с.265].

Мы согласны с позицией В.Б. Аверьянова, поскольку считаем, что органы государственной власти не могут осуществлять функции, если это не регламентировано властными полномочиями в их компетенционных нормативно-правовых актах, так как на практике это будет расценено как превышение полномочий и деятельность за пределами установленной для них компетенции. Из этого мы можем сделать вывод, что за чертой компетенции государственных органов их деятельность невозможна.

Таким образом, проанализировав задачи и функции государственных органов, мы можем утверждать, что последние не являются составными элементами компетенции органов государственной власти, а лишь обуславливают и определяют ее характер. Задачи и функции тесно взаимосвязаны между

собой, но не тождественны. Задачи государственного органа формируют непосредственно содержание каждой из его функций, то есть служат критерием их разграничения. А функции, со своей стороны, указывают на направления деятельности и основное назначение государственных органов. Другими словами, задачи отвечают на вопрос «что» делает, а функции – «как» делает государственный орган.

Проведенный нами анализ и разграничение вышеприведенных терминов позволил сформировать вывод о том, что полномочия являются инструментом властного влияния государственных органов на подведомственные им объекты; предметы ведения – кругом тех общественных отношений, на которые распространяется властное влияние государственных органов; задачи – объемом работы, которую должны выполнять государственные органы; функции – направлениями деятельности, которые определяют основное назначение государственных органов.

Что касается действующего законодательства Украины, то в нем прослеживается произвольное применение указанных терминов, а также не содержится общего определения понятия «компетенция органов государственной власти», которым можно было бы руководствоваться в процессе законотворческой практики. По этому поводу А.Д. Крупчан справедливо отмечает, что «среди 14551 закона и постановлений, принятых Верховным Советом Украины во всех созывах, в 111 актах употреблен термин «компетенция»... в смысле полномочий, предоставленных законом» [10, с.100]. Приведенное утверждение свидетельствует о том, что нормотворческая практика, в течение всего периода независимости Украины, приняла за основу и произвольно применяет не только термины «компетенция» и «полномочия», но и «задачи», «функции» и «предметы ведения», что, по нашему мнению, отрицательно отражается на практике правоприменения, ведь отсутствие четкого определения компетенции и разграничения ее с другими указанными терминами часто приводит к возникновению «компетенционных» проблем.

Примером наглядной демонстрации терминологической несогласованности между вышеприведенными



понятиями в действующем законодательстве, предлагаем проанализировать Закон Украины «О Кабинете Министров Украины» [12], который, в соответствии с Конституцией Украины [7], определяет организацию, полномочия и порядок деятельности Кабинета Министров Украины. Так, ст. 2 указанного Закона [12] носит название «Основные задачи Кабинета Министров Украины», однако, несмотря на свое название, в последнем ее пункте употребляется понятие «выполнение других функций...». Из вышеизложенного следует, что законодатель, таким образом, отождествил понятия «задачи» и «функции» высшего органа в системе органов исполнительной власти Украины. Кроме того, раздел IV Закона [12] под названием «Компетенция Кабинета Министров Украины», содержит две статьи: ст. 19 – «Общие вопросы компетенции Кабинета Министров Украины», и ст. 20 – «Основные полномочия Кабинета Министров Украины». Как видно в данном случае, законодателем отождествляются понятия «компетенция» и «полномочия».

Таким образом, суммируя вышесказанное, мы можем утверждать, что в современных условиях в юридической литературе и в действующем законодательстве не выработано единого подхода к комплексному определению понятия «компетенция органов государственной власти». Потому, исходя из приведенных обстоятельств, считаем необходимым предложить собственное определение понятия исследуемой категории.

По нашему мнению, компетенция органов государственной власти – это элемент их правового статуса, закрепленный в нормах Конституции, законах и других нормативно-правовых актах, совокупность их властных полномочий, прав и обязанностей, которые необходимы государственным органам и их должностным лицам для выполнения возложенных на них государством задач и функций в процессе законотворчества, правоприменения и правосудия в пределах установленных для них предметов ведения.

Оптимальность предложенной нами дефиниции компетенции органов государственной власти подтвердим следующими признаками, которые определяют собственно ее особенности:

1. компетенция органов государственной власти является необходимым составным элементом их правового статуса, который влияет на определение места и роли отдельно взятого органа в системе органов государственной власти;

2. компетенция органов государственной власти закрепляется законодательно, в частности Конституцией Украины [7], законами и иными нормативными правовыми актами, а это значит, что органы не могут уклоняться от реализации своей компетенции и не должны выходить за дозволенные законодательством пределы;

3. компетенция органов государственной власти устанавливается в соответствии с принципом разделения властей, с подробной регламентацией властных полномочий, прав и обязанностей, которые необходимы государственным органам и их должностным лицам для выполнения возложенных на них государством задач и функций в процессе законотворчества, правоприменения и правосудия;

4. компетенция органов государственной власти, в зависимости от выполнения ими индивидуально-определенных дел, регулируется нормами различных отраслей права (конституционного, административного, финансового, земельного, экологического и др.);

5. компетенция органов государственной власти определяет предметы ведения, то есть те сферы общественных отношений (экономическую, социально-культурную или административную), на которые органы и их должностные лица должны распространять свое властное влияние.

Выводы. В научной литературе и в действующем законодательстве на сегодняшний день вопрос комплексного определения понятия и сущности компетенции органов государственной власти, при всей важности указанной категории, остается открытым, что имеет своим следствием комплекс практических проблем, связанных с распределением компетенции между государственными органами. Проведенный анализ различных дефиниций компетенции органов государственной власти показал, что в целом в их основу положены трактовки полномочий, прав и обязанностей, предметов ведения, за-

дач и функций. Анализ действующего законодательства также подтвердил, что последнее не содержит общего определения понятия «компетенция органов государственной власти», которым можно было бы руководствоваться в процессе законотворческой практики. Кроме того, в отечественном законодательстве встречается произвольное применение и текстуальная не разграниченность среди таких терминов, как «компетенция», «полномочия», «задачи» и «функции».

В ходе исследования мы пришли к выводу, что компетенция органов государственной власти представляет собой элемент их правового статуса, закрепленный в нормах Конституции, законов и других нормативно-правовых актах, совокупность их властных полномочий, прав и обязанностей, которые необходимы государственным органам и их должностным лицам для выполнения возложенных на них государством задач и функций в процессе законотворчества, правоприменения и правосудия в пределах установленных для них предметов ведения.

Список использованной литературы:

1. Аверьянов В.Б. Функции и организационная структура органа государственного управления / В.Б. Аверьянов. – К.: Наукова думка, 1979. – 150 с.
2. Адміністративне право України. Академічний курс: підручник: у 2 томах: Том 1. Загальна частина / Ред. колегія: В.Б. Авер'янов (голова). – К.: Юрична думка, 2004. – 584 с.
3. Атаманчук Г.В. Государственное управление: проблемы методологии правового исследования / Г.В. Атаманчук. – М.: Юридическая литература, 1975. – 240 с.
4. Бачило И.Л. Организация советского государственного управления: правовые проблемы / Отв. ред. Б.М. Лазарев. – М.: Наука, 1984. – 237 с.
5. Бачило И.Л. Функции органов управления (правовые проблемы оформления и реализации) / И.Л. Бачило. – М.: Юридическая литература, 1976. – 200 с.
6. Державне управління та державна служба: Словник-довідник / Уклад. О.Ю. Оболенський. – К.: КНЕУ, 2005. – 480 с.



7. Конституція України від 28 червня 1996 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст.141(із змінами, внесеними згідно із Законом № 29520-VI від 01 лютого 2011 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2011. – № 10. – Ст. 68).

8. Лазарев Б.М. Государственное управление на этапе перестройки / Б.М. Лазарев. – М.: Юридическая литература, 1988. – 320 с.

9. Лазарев Б.М. Компетенция органов управления. – М.: Юридическая литература, 1972. – 280 с.

10. Органи виконавчої влади: питання компетенції: Монографія / О.Д. Крупчан. – К.: КНЕУ, 2012. – 255 с.

11. Попович С. Административное право: Общая часть / Пер. с сербохорватского Ю. Гиренко. – М.: Прогресс, 1968. – 543 с.

12. Про Кабінет Міністрів України: Закон України від 07 жовтня 2010 р. № 2591-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2011. – № 9. – Ст.58

13. Тихомиров Ю.А. Теория компетенции / Ю.А. Тихомиров. – М.: Юриформцентр, 2001. – 355 с.

ФАКТОРЫ СТАНОВЛЕНИЯ ПРОТИВОПРАВНОГО ПОВЕДЕНИЯ ЧЕЛОВЕКА КАК ФУНДАМЕНТАЛЬНАЯ ПРОБЛЕМА БЫТИЯ ИНДИВИДА

Елена ФОНАРИУК,

аспирант кафедры теории государства и права
Львовского государственного университета внутренних дел

Summary

The article is devoted to the disclosure of biopsychological and social aspects, which are the decisive element in the complex structural mechanism of illegal human behavior. Considerable attention is also paid to social issues of an offender's personality. It has been established that the choice of an activity form is a way to distinguish oneself, to manifest one's personality by means of self-awareness and expression of individual qualities. This approach is the basic methodological principle in study of deviant asocial behaviour forms.

Key words: individual, identity of the offender, social causes of illegal behavior, motivation of personality behavior, criminal consequences, life support system, anti-social demonstrations.

Аннотация

Статья посвящена раскрытию биопсихологических и социальных аспектов, которые выступают определяющим звеном в сложноорганизованном механизме противоправного поведения человека. Значительное внимание уделяется социальным проблемам личности преступника. Доказано, что выбор поведения как формы деятельности является способом выделения себя из окружающего мира, способом проявить свое «Я», путем самосознания и самовыражения личностных качеств. Именно такой подход является исходным методологическим принципом исследования девиантных форм поведения асоциальной направленности.

Ключевые слова: индивид, личность преступника, социальные причины противоправного поведения, мотивация поведения личности, преступные последствия, система обеспечения жизнедеятельности, антиобщественные проявления.

Постановка проблемы. Личность преступника, выступая своеобразным фокусом, в котором концентрируются в сложном сочетании детерминанты всех уровней, – от биопсихологического до социального, является первенствующим звеном в механизме преступного поведения, иначе говоря, носителем причин такого поведения. Поэтому глубокое изучение и всестороннее принятие во внимание составляющих внутреннего мира личности является необходимой предпосылкой результативности профилактических усилий в области сдерживания и предотвращения противоправного поведения.

Актуальность темы исследования подтверждается недостаточностью раскрытости темы, так как данная тема имеет не только юридическую, но и философскую сторону исследования.

Состояние исследования. Поведение человека в обществе, в частности его аномалии, исследовали преимущественно психологи Дж. Аткинсон, Б.С. Братусь, Р. Берон, Б.И. Додо-

нов, Е.А. Ильин, Е.В. Змановская, О.Ф. Кернберг, П. Кутер, К. Лоренц, М.И. Магомед-Еминов, К. Мадсен, В.С. Мерлин, А. Маслоу, Д. Ричардсон, С.Л. Рубинштейн, Е. Фром и многие другие. Ученые-юристы также обращались к исследованию противоправного поведения. В частности, данную проблему изучали Ю.М. Антонян, В.Е. Еминов, В.Н. Кудрявцев, А.Н. Костенко, В.В. Лазарев, О.О. Малиновский, О.В. Малько, Ю.И. Новик, В.В. Оксамитный, П.М. Рабинович, В.Ф. Сиренко, В.В. Субочев и др.

Цель и задача статьи заключается в исследовании факторов становления противоправного поведения человека как такого, которое нарушает установленный в государстве правопорядок и может выражаться как в действиях, так и в бездействии физических или юридических лиц.

Изложение основного материала. Сложности, возникающие перед криминологами при исследовании внутреннего мира личности, объясняются исключительно сложностью самого