

Література

1. Порадник керівників сільськогосподарського підприємства [Текст] : [навч. і наук.-практ. посіб.] / за ред. А. П. Гетьмана, В. З. Янчука. – К. : Юрінком Інтер, 2005. – С. 385–387; Інвестиційна діяльність у сільському господарстві: правові питання [Текст] : [монографія] / кол. авторів ; за ред. В. І. Семчика. – К. : Юридична думка, 2008. – С. 56–71; Панькова Л. О. До питання діяльності Аграрного фонду та ФАСС як суб'єктів інвестування [Текст] / Л. О. Панькова // Правові проблеми залучення інвестицій у сільське господарство та соціальну сферу села : матеріали міжнародної науково-практичної конференції: (м. Київ, 24 червня 2007 р.) – К. : ІДП НАН України, 2007. – С. 100–103.
2. Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 18. – Ст. 78.
3. Відомості Верховної Ради України. – 2002. – № 7. – Ст. 50.
4. Відомості Верховної Ради України. – 2001. – № 11. – Ст. 52.
5. Відомості Верховної Ради України. – 2004. – № 49. – Ст. 527.
6. Офіційний вісник України. – 2002. – № 29. – Ст. 1379.
7. Офіційний вісник України. – 2009. – № 53. – Ст. 1821.
8. Офіційний вісник України. – 2003. – № 17. – Ст. 780.



УДК 35.075.3

Н. О. Армаш, кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри конституційного
та адміністративного права Інституту права
Класичного приватного університету

**ПОНЯТТЯ І СУТНІСТЬ КОМПЕТЕНЦІЇ
ЯК ЕЛЕМЕНТУ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО СТАТУСУ
КЕРІВНИКА ОРГАНУ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ**

Статтю присвячено дослідженню сутності компетенції як елементу адміністративно-правового статусу керівника органу виконавчої влади. Автором проаналізовано поняття “повноваження” і “функції”, які тісно пов’язані з компетенцією і в науковій літературі подекуди навіть використовуються як взаємозамінні терміни. Автор ставив за мету розмежувати ці поняття і виробити певну систему їх розуміння.

Целью данной статьи является анализ понятия и сущности компетенции руководителя органа исполнительной власти. Компетенция рассматривается как элемент административно-правового статуса субъекта административного права.

The aim of the article is the analysis of the notion and essence of the competence of the head of the executive authority organ. The competence is considered to be an element of administrative juridical status of the administrative law subject.

Ключові слова. Адміністративно-правовий статус, компетенція, посадова особа, орган виконавчої влади.

Вступ. Статус держави з розвинутою демократією, сильною владою, спроможною захистити права і свободи людини, зобов’язує створювати таку систему державного управління, яка б мала не тільки гарантувати все вищезазначене, а ще й ефективно працювати над поточними та стратегічними завданнями. Усього цього можна досягти лише за наявності ґрунтового фундаменту – розвинутої теорії державного будівництва.

© Н. О. Армаш, 2009

Дослідження поняття “компетенція” дасть змогу уніфіковано підходити до встановлення правового статусу будь-якого суб’єкта державного управління, що забезпечить не тільки прозорість і зрозумілість їх діяльності, а й гарантує невідворотність відповідальності органів та посадових осіб за неналежне виконання повноважень. Особливо актуально звучить це питання щодо керівників органів виконавчої влади як таких, що безпосередньо несуть відповідальність (і юридичну, і політичну) за ефективність роботи очолюваних ними органів. Саме в аспекті цієї категорії керівників нами буде досліджено проблему визначення компетенції як одного з найважливіших елементів адміністративно-правового статусу керівників органів виконавчої влади.

Поняття і сутність компетенції ставали предметом дослідження багатьох видатних учених в різні часи розвитку наук теорії держави та права, державного управління, конституційного та адміністративного права. Достатньо згадати праці таких науковців, як Б. М. Лазарев (“Компетенция органов управления”, 1972 р.) та Ю. А. Тихомиров (“Теория компетенции”, 2001 р.). Питанням визначення компетенції приділяли увагу і такі вчені, як В. Б. Авер’янов, І. Л. Бачило, О. Крупчан, В. М. Шаповал та багато інших правників. Водночас розуміння поняття компетенції та розмежування його з іншими поняттями, такими як функції, повноваження, не набули системного та, що найважливіше, уніфікованого стану, оскільки різні дослідники мають відмінні погляди на теорію компетенції, функцій і повноважень. Ми спробували систематизувати й обґрунтувати відповідно до чинного законодавства, сучасної практики державного управління і, звичайно, на базі теоретичних доробок учених свою позицію в цьому питанні.

Постановка завдання. Дослідження сутності компетенції як елементу адміністративно-правового статусу керівника органу виконавчої влади стало основною метою написання даної статті. Поряд з цим автор проаналізував поняття “повноваження” і “функції”, які тісно пов’язані з компетенцією і в науковій літературі подекуди навіть використовуються як взаємозамінні терміни. Тому автор ставив собі за мету ще й розмежування зазначених понять і вироблення певної системи їх розуміння.

Результати дослідження. Узагалі єдиної позиції щодо визначення поняття “компетенція” в науковій правовій літературі не існує. За визначенням одних учених, цей термін позначає “сукупність юридично встановлених повноважень, прав та обов’язків певного державного органу (органу місцевого самоврядування) або посадової особи, які визначають його місце в системі державних органів” [1], інші визначають компетенцію тільки як сукупність (перелік) прав та обов’язків [2; 3, 59; 4] чи сукупність повноважень або прав [5]. Існує також думка, що компетенція – це сукупність владних повноважень із зазначенням підвідомчості [6] або більш загальне поняття, запропоноване Б. М. Лазаревим, що компетенція окреслює коло і зміст правового впливу, який може здійснюватися складними адміністративними системами на ті чи інші об’єкти управління [7]. Частина науковців стверджує, що поняття “компетенція” і “повноваження” тотожні [8] або ж що “компетенція визначається через їх функції” [9, 10].

Поглядів на визначення терміна “компетенція” досить багато, але всі вони свідчать, що “компетенція є певним елементом (курсив наш. – Н. А.) правового статусу (правового становища) будь-якого державного органу” [3, 48].

Компетенція – це елемент правового статусу, який установлює сукупність юридично закріплених прав та обов’язків органу виконавчої влади або його керівника, реалізація яких забезпечує виконання їх основних функцій.

Наведене нами поняття охоплює декілька самостійних характеристик посади керівника органу виконавчої влади, а тому потребує більш детального, розгорнутого аналізу.

У першу чергу, це стосується такого визначення, як “сукупність юридично встановлених прав та обов’язків”. Що саме мається на увазі? В існуючому законодавстві при закріпленні правового статусу будь-якого державного органу або посадової особи зазвичай наводиться перелік їх прав та обов’язків. Залежно від ситуації перелік може бути вичерпним або ж містити відсилочні норми, які передбачають можливість установа прав та обов’язків іншими нормативно-правовими актами. У будь-якому разі йдеться про певний масив, деяку кількість як прав, так і обов’язків суб’єкта. Але вважати компетенцію простим переліком прав та обов’язків було б неправильно, оскільки саме в їх взаємозв’язку можлива ефективна реалізація і самої компетенції, і функцій у цілому. При цьому неважливо, чи йдеться про взаємозв’язок певного права та обов’язку або прав та обов’язків між собою.

Наприклад, голові місцевої державної адміністрації для того, щоб виконати покладений на нього обов’язок “нести відповідальність за виконання покладених на місцеві державні адміністрації завдань і за здійснення ними своїх повноважень” (ст. 39 Закону України “Про місцеві державні адміністрації”), необхідно мати право спершу вчинити певні управлінські дії – призначити на посади держадміністрації кваліфікованих осіб, прийняти ефективні управлінські рішення тощо. Причому їх загальна кількість і формує “комплекс” [11, 265] або “сукупність” прав і обов’язків, що являє собою таке правове явище, як “компетенція”.

На нашу думку, між категоріями “права та обов’язки” і “компетенція”, існує проміжна категорія – повноваження. У науковій літературі можна зустріти ототожнення термінів “права і обов’язки” та “повноваження” [3, 59]. Гадаємо, така позиція суттєво звужує роль повноважень до звичайного синоніму “прав та обов’язків”. Більш точним розумінням цього терміна, на наш погляд, буде розуміння повноважень як категорії, що позначає комплекс прав та обов’язків певної функціональної спрямованості. Це виправдано не тільки з погляду теоретичної доцільності, дотримання чистоти юридичної техніки, оскільки недоречно вживати декілька термінів для позначення одного й того ж явища, але й з погляду нормотворчої практики. Аналізуючи чинні нормативно-правові акти, котрі встановлюють правовий статус органів державної влади, можна побачити, що багато з них містять цілі розділи (глави) або ж статті, які мають приблизно такі назви: “Повноваження в галузі бюджету та фінансів” [12], “Повноваження в сфері валютного регулювання” [13], “Повноваження Міністерства оборони України у сфері управління Збройними Силами України” [14]. Тобто мається на увазі, що в даному випадку повноваження – це категорія, яка поєднує в собі декілька окремих складників – прав та обов’язків – за ознакою їх галузевої належності.

Водночас права й обов’язки не всіх органів, а тим більше їх керівників, можна розподілити саме за галузевою належністю. Хоч такий розподіл (навіть якщо його можна провести) досить детально відображає весь спектр прав та обов’язків органу або посадової особи, він все ж таки має певну ваду. Полягає вона, як не дивно, саме в детальності розподілу повноважень за галузевою належністю, що має наслідком занадто великий перелік цих самих повноважень.

Яким же чином потрібно підійти до характеристики прав та обов’язків, щоб знайти певні риси, котрі були б притаманні правам та обов’язкам усіх органів або посадових осіб, у тому числі керівників органів виконавчої влади, і об’єднувалися за цими рисами в певні категорії (складники), що й утворювали б собою таке явище, як повноваження? Гадаємо, що слід обрати категорію, яка б найбільш яскраво відбивала сутність діяльності керівника органу виконавчої влади. Найбільш придатною категорією для цього, на наш погляд, є їх функції, оскільки на реалізацію саме функцій керівника органу виконавчої влади розраховано закріплення його компетенції.

У науковій літературі зазначається, що функції органів виконавчої влади (а отже, і їх керівників) слід розуміти, як “відносно самостійні та якісно однорідні складові діяльності

цих органів, які характеризуються цільовою спрямованістю” [11, 262]. У тому ж джерелі пропонується класифікація існуючих у теорії управління функцій (“планування”, “фінансування”, “координація”, “стимулювання” тощо) на кілька типових груп, знову ж таки за цільовою спрямованістю. Проаналізувавши нормативно-правові акти, які встановлюють адміністративно-правовий статус керівників органів виконавчої влади на предмет закріплення їх цілей та завдань, ми дійшли висновку, що керівники органів виконавчої влади виконують три основні види функцій: представницькі, адміністративні та політичні.

Проте існують різні погляди на визначення функцій керівника. Так, А. М. Омаров виділяє п’ять загальних функцій керівника: функції адміністратора (розробляє та реалізує кадрову політику); функції організатора (створює умови, необхідні для ефективної праці, цілеспрямованих та скоординованих дій підлеглих); функції фахівця (грамотно ставити завдання, компетентно аналізувати й ефективно контролювати хід їх реалізації, проводити кваліфікований інструктаж) [15]. А от Л. Є. Кисіль, виділяючи загальні та спеціальні функції, до перших зараховує організацію планування і прогнозування, добір та розстановку кадрів, координацію їх спільної роботи; до других – управління виробничою діяльністю, соціальним розвитком і трудовими ресурсами, фінансами, матеріальними ресурсами та реалізацією продукції, робіт і послуг [16].

Підходи різні, всі вони аргументовані й відповідають саме тому напрямку або епосі розвитку державного управління, в якому були проведені цитовані дослідження. Ми все ж таки зупинимось на запропонованій нами класифікації функцій керівника органу виконавчої влади, зважаючи на цілий ряд особливостей, які вирізняють його з-поміж інших керівників.

Отже, ми маємо ретельно охарактеризувати наявні права та обов’язки і зіставити їх з притаманними керівникові органу виконавчої влади функціями. У результаті отримаємо певну кількість категорій прав та обов’язків, споріднених між собою за функціональною ознакою, що й утворюватимуть повноваження керівника органу виконавчої влади.

Таким чином, ми дійшли висновку, що залежно від виконуваних функцій повноваження керівника органу виконавчої влади можуть бути трьох видів:

– представницького характеру (представництво відповідних органів виконавчої влади у відносинах з іншими державними органами та органами місцевого самоврядування, політичними партіями, громадськими і релігійними організаціями, підприємствами, установами та організаціями, громадянами та іншими особами як в Україні, так і за її межами тощо);

– адміністративного характеру (очолювання відповідних органів виконавчої влади, здійснення керівництва їх діяльністю, обов’язок нести відповідальність за виконання покладених на очолювані органи виконавчої влади завдань і за здійснення ними своїх повноважень; призначення на посади та звільнення з посад керівників органів і структурних підрозділів органів виконавчої влади тощо);

– політичного характеру (вироблення і проведення державної політики у певній галузі або з певних питань).

Ці повноваження притаманні всім керівникам органів виконавчої влади, незалежно від їх статусу державних службовців чи політичних діячів. Справді, як би не “відділяли” політичне керівництво від адміністрування, зробити це в абсолютному вигляді неможливо та й недоцільно – в будь-якому разі залишається загальне керівництво очолюваним органом виконавчої влади й обов’язок нести відповідальність за діяльність органу, а для цього необхідні не тільки політичні важелі, а й адміністративні.

Схожа ситуація з визнанням за керівниками органів виконавчої влади, які є державними службовцями, прав та обов’язків політичного характеру, що і є політичними повноваженнями. Політику як загальнофілософське явище не можна ототожнювати лише з політикою загальнодержавною. При тлумаченні терміна “політика” як загального поняття, що

означає вироблення концептуальних ідей, поглядів, методів дії, ми виходимо на беззаперечне визнання за всіма керівниками органів виконавчої влади, у тому числі за державними службовцями, права на обрання (вироблення) методів керування, концептуальних ідей розвитку, діяльності очолюваного ним органу. Подібне тлумачення цього терміна міститься в окремих дослідженнях, де, зокрема, зазначається: “Державна політика в змістовному аспекті передбачає соціальний механізм, що складається з визначення загальних суспільних цілей, прийняття державно-управлінських рішень і мобілізації необхідних ресурсів для досягнення поставлених цілей, а також інституціональну структуру, що містить інститути лідерства, органи влади, норми й правила регламентації політичних дій, соціальну діяльність, що полягає у створенні умов для соціального партнерства між державною владою і суб’єктами громадянського суспільства, залученні до управління основних соціальних груп через суспільні інститути. Із розробкою державної стратегії і *проведенням повсякденної поточної політики* (курсив наш. – Н. А.) пов’язане державне управління...” [17]. І тоді надання певним повноваженням керівних державних службовців характеру політичних буде цілком виправданим.

Отже, абсолютно природно, що міністри, які є політичними діячами, мають адміністративні повноваження, а, наприклад, голови місцевих державних адміністрацій чи центральних органів виконавчої влади зі спеціальним статусом наділені частиною повноважень політичного характеру.

Але треба зазначити, що не всі нормативно-правові акти використовують саме таке розуміння повноважень. Так, аналізуючи чинні положення про міністерства, затверджені указами Президента України, які за конструкцією ідентичні, ми можемо побачити, що при встановленні статусу того чи іншого міністерства в зазначених документах перераховуються завдання органу (наприклад, ст. 3 Положення про Міністерство внутрішніх справ [18]), його функції (ст. 4 того ж Положення) і права (ст. 5 Положення). У подальших статтях лише згадується термін “повноваження” для позначення узагальненого переліку і завдань, і функцій, і прав. Так, у вже згаданому нами Положенні про Міністерство внутрішніх справ ст. 8 зазначає, що “МВС України у межах своїх *повноважень* (курсив наш. – Н. А.) видає на основі та на виконання актів законодавства накази, організовує і контролює їх виконання” [18]. При встановленні статусу керівника міністерства наводиться вже перелік його повноважень, які за своєю суттю є його правами та обов’язками. Як бачимо, уніфікованість у вживанні термінів у чинному законодавстві відсутня, що не додає йому бажаних якостей ефективності.

Висновки. Таким чином, аналізуючи наукову літературу, ми встановили, що поглядів на визначення терміна “компетенція” досить багато, але всі вони зазначають, що компетенція є певним елементом правового статусу (правового становища) будь-якого державного органу. На базі цього висновку та визначень самого терміна виведемо поняття “компетенція” таким чином: компетенція – це елемент правового статусу, який установлює сукупність юридично закріплених прав та обов’язків органу виконавчої влади або його керівника, реалізація яких забезпечує виконання їх основних функцій.

У даному разі йдеться про певний масив, деяку кількість як прав, так і обов’язків суб’єкта. Але вважати компетенцію простим переліком прав та обов’язків було б неправильно, оскільки саме в їх взаємозв’язку можлива ефективна реалізація і самої компетенції, і функцій у цілому. Водночас між категоріями “права та обов’язки” і “компетенція”, на нашу думку, існує проміжна категорія – повноваження. Тобто мається на увазі, що в цьому випадку повноваження – категорія, яка поєднує в собі декілька окремих складників – прав та обов’язків – за ознакою їх галузевої належності. Гадаємо, що потрібно обрати характеристику, яка б найбільш яскраво відбивала сутність діяльності керівника органу виконавчої влади і за допомогою якої можна було б розподілити права та обов’язки на групи. Най-

більш придатною характеристикою для цього, на наш погляд, є їх функції, оскільки на реалізацію саме функцій керівника органу виконавчої влади розраховано закріплення його компетенції. Проаналізувавши нормативно-правові акти, які встановлюють адміністративно-правовий статус керівників органів виконавчої влади на предмет закріплення їх цілей та завдань, ми дійшли висновку, що керівники органів виконавчої влади виконують три основні види функцій: представницькі, адміністративні та політичні.

Література

1. Большой юридический словарь [Текст] / под ред. А. Я. Сухарева, В. Д. Зорькина, В. Е. Крутских. – М. : ИНФРА-М, 1998. – С. 293.
2. Бачило И. Л. Функции органов управления [Текст] / И. Л. Бачило. – М. : Юридическая литература, 1986. – С. 145.
3. Крупчан О. Компетенція центральних органів виконавчої влади [Текст] / О. Крупчан // Вісник Академії правових наук України. – 2002. – № 2 (29). – С. 48, 59.
4. Мельник О. В. Конституційно-правова відповідальність вищих органів державної влади [Текст] : дис...канд. юрид. наук : 12.00.02 / О. В. Мельник / Київський національний ун-т ім. Т. Шевченка. – К., 2000. – С. 10.
5. Лепешкин А. И. Курс советского государственного права [Текст] / А. И. Лепешкин, А. И. Ким, Н. Г. Митин и др. – М. : Госюриздат, 1962. – С. 88.
6. Власов В. А. Советский государственный аппарат [Текст] / В. А. Власов. – М. : Юридическая литература, 1959. – С. 49.
7. Лазарев Б. М. Компетенция органов управления [Текст] / Б. М. Лазарев. – М. : Юридическая литература, 1972. – С. 115.
8. Атаманчук Г. В. Государственное управление: проблемы методологии правового исследования [Текст] / Г. В. Атаманчук. – М. : Юрид. лит., 1975. – С. 121.
9. Бельский К. С. О функциях исполнительной власти [Текст] / К. С. Бельский // Государство и право. – 1997. – № 3. – С. 14.
10. Тихомиров Ю. А. Курс административного права и процесса [Текст] / Ю. А. Тихомиров. – М. : НОРМА, 1998. – С. 215.
11. Адміністративне право України [Текст] : академічний курс : підруч. для студ. / за ред. В. Б. Авер'янова. – К. : Юридична думка, 2004. – Т. 1 : Загальна частина. – С. 262–265.
12. Про місцеві державні адміністрації : Закон України від 09.04.1999 р. № 586/XIV [Текст] // Відомості Верховної Ради України. – 1999. – № 20–21. – Ст. 190.
13. Про Національний банк України : Закон України від 20 травня 1999 р. № 679-XIV [Текст] // Відомості Верховної Ради України. – 1999. – № 29. – Ст. 238.
14. Про Збройні Сили України : Закон України від 6 грудня 1991 р. № 1934-XII [Текст] // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 9. – Ст. 108.
15. Омаров А. М. Размышления о стиле управления [Текст] / А. М. Омаров. – 2-е изд., доп. – М. : Политиздат, 1987. – С. 12.
16. Кисіль Л. Є. Керівник підприємства: компетенція та адміністративна відповідальність [Текст] / Л. Є. Кисіль. – К., 1998. – С. 34.
17. Кучеренко О. О. Державна політика: теоретико-методологічні засади дослідження процесу формування та здійснення [Текст] : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. наук з держ. управління : 25.00.01 / О. О. Кучеренко / Українська академія державного управління при Президенті України. – К., 2000. – С. 15.
18. Про Положення про Міністерство внутрішніх справ України : Указ Президента України від 17 жовтня 2000 р. № 1138/2000 [Текст] // Офіційний вісник України. – 2000. – № 42. – С. 22.