

УДК 342.5

Т. В. Поличко
аспірант кафедри конституційного права
та порівняльного правознавства
ДВНЗ «Ужгородський національний університет»

ЛАНЦЮГОВА КОМПЕТЕНЦІЯ/КОМПЕТЕНТНІСТЬ РОЗРОБКИ ТА ПРИЙНЯТТЯ НОРМАТИВНО-ПРАВОВОГО АКТУ

Звичай тривалий час було єдиним видом права, аж до появи писемності та формування нової форми, якою став закон або як ще його називають нормативно-правовий акт. Саме він визнається основним джерелом права більшості сучасних держав романо-германської правової сім'ї. Для нормативно-правових актів властивий цілий ряд особливостей. Зокрема: – вони мають державний характер. Держава наділяє органи, організації, посадових осіб правом приймати нормативно-правові акти, тобто правотворчою компетенцією. Вона ж забезпечує і реалізацію прийнятих нормативно-правових актів, включаючи і примусовий вплив на осіб, що ухиляються від їхнього виконання; – нормативно-правові акти приймаються не всіма, а суворо визначеними суб'єктами, спеціально уповноваженими на те державою. При цьому кожен суб'єкт правотворчої діяльності має рамки своєї компетенції. Міністр, наприклад, може видати нормативний наказ, але не уповноважений приймати укази або постанови; – ці акти приймаються з дотриманням певної процедури; – вони мають тимчасові, просторові і суб'єктні межі дії; – завжди містять юридичні норми, що й робить їх нормативними тобто загальнообов'язковими [9, с. 19].

Повністю поділяємо думку О. Совгирі, що у зв'язку з існуючою практикою надто широкого закріплення компетенції Уряду, при її реалізації можливе виникнення «компетенційних спорів». Найтипівішими з них можуть бути:

- невдале правове регулювання статусу органу, коли або зміщуються такі елементи, як цілі, завдання, функції, предмети відання, права та обов'язки, або деякі з них відсутні, або не виявлений зв'язок між ними;

- невміння або небажання різних органів, покликаних впливати на загальний або суміжний об'єкт, визначити свою «частку участі». Звідси дублювання, паралелізм та розбіжності;

- відступ від закріпленого законом статусу органу, коли він виконує неправильно або не у повному обсязі покладені на нього завдання;

- неправильний вибір теми рішення та його форми, коли формули «вирішує», «визначає», «координує», «встановлює» тощо розкриваються помилково;

- втручання одного органу в компетенцію іншого, що виражається у фактичному привласнен-

ні повноважень останнього та у перешкоджанні їх самостійному здійсненню;

- невірні стосунки з партнерами «по вертикалі» та «по горизонталі», коли орган або уникає встановлення функціональних зв'язків, або наповнює їх неадекватним змістом (відмова від виконання доручень) тощо [16, с. 160].

У питаннях розробки та прийняття нормативно-правових актів «певними» суб'єктами важливо правильно застосовувати термінологію, питання яку: «компетенція» чи «компетентність». Вважаємо, що дане питання не можна залишати без відповіді. Цю проблематику досліджували вчені як вітчизняної так і зарубіжної юридичної науки зокрема: В. Авер'янов, М. Андрієв, Г. Атаманчук, Л. Гогіна, Г. Забарний, Р. Калюжний, А. Коренев, В. Комаров, С. Комаров, М. Потіп, В. Шкарупа. Правовому регулюванню присвятили свої праці Бобровник С., Луцький Р., Керимов Д., Шемшученко Ю. та ін.

У дослідженні даного питання досить широкий діапазон різних точок зору науковців щодо поняття «компетенція». Тлумачення даного терміну дає можливість спостерігати його різноманітність. Одні автори розуміють «компетенцію», як права та обов'язки, інші – як повноваження, функції і предмети відання, підвідомчість, що конкурують між собою, і визначити їхнє співвідношення за обсягом та змістом досить складно.

В. Авер'янов звертає увагу на те, що компетенція (права і обов'язки) є головною складовою змісту правового статусу кожного органу, що доповнюється такими важливими елементами, як його завдання, функції, характер взаємозв'язків з іншими органами (як за «вертикаллю», так і за «горизонталлю»), місце в ієрархічній структурі органів виконавчої влади, порядок вирішення установчих і кадрових питань [4, с. 247].

На думку Г. Атаманчука, «компетенція органу держави – це сукупність функцій і повноважень по управлінню певними об'єктами (процесами), відносинами, явищами, поведінкою і діяльністю людей» [3, с. 547].

У більшості наукових праць авторів, тим більше у словникових виданнях, розуміння поняття «компетенція» зводиться переважно до такого: – обізнаність, досвідченість у певній галузі, якомусь питанні; наявність повноважень, повновладність [17, с. 460]; – коло повноважень будь-якого орга-

ну або посадової особи; коло питань, у яких хтось обізнаний [12]; – сукупність повноважень, прав і обов'язків посадової особи, які вона повинна використовувати для виконання своїх функціональних завдань [5].

Розуміння «компетенції» у сфері державного управління, також не однакоє, наприклад: сукупність предметів відання та повноважень (прав і обов'язків), що надаються суб'єкту управління (органу або посадовій особі) для виконання відповідних завдань і функцій та визначають його місце в апараті державного управління. Компетенція державно-владним шляхом встановлює обсяг і зміст діяльності суб'єкта державного управління з одночасним розмежуванням його функцій і функцій інших суб'єктів як за вертикаллю, так і за горизонталлю управлінської системи [10, с. 87]; встановлена нормами Конституції та законів України сукупність прав, обов'язків і предметів відання органів виконавчої влади та їхніх посадових, службових осіб, які забезпечують здійснення функцій і завдань виконавчої влади [10, с. 87].

Аналіз тлумачення дає нам можливість усвідомити досліджуване поняття не варіативно, а комплексно. Комплексно слід розуміти під компетенцією владних органів поєднання знань, умінь та навичок посадових осіб із практикою державного і суспільного життя, з повнотою законного державно-владного впливу на адміністративні відносини політичної, економічної, фінансової, соціально-культурної спрямованості. Отже, компетенція є кількісною категорією, що залежить від масштабів адміністративного впливу (співвідношення посадовців із населенням на одиницю території в певний період часу), а також має якісні параметри організаційного адміністративно-правового впливу посадовців (через правотворення та правореалізацію із застосуванням переконання і примусу, стимулів та заохочень) на свідомість, волю і поведінку населення, де провідним елементом виступає професіоналізм посадовців [12].

Однак за подальшого аналізу поняття компетенції з'ясовано, що професіоналізм як якісна складова до нього науковцями не включається. Наприклад, юридичні енциклопедії тлумачать компетенцію як сукупність юридично встановлених повноважень, прав і обов'язків конкретного державного органу (органу місцевого самоврядування) чи посадової особи [11, с. 266], як сукупність встановлених в офіційній – юридичній чи неюридичній – формі прав і обов'язків, тобто повноважень будь-якого органу або посадової особи, що визначають можливості цього органу або посадової особи приймати обов'язкові до виконання рішення, організувати та контролювати виконання їх, вдаватися в необхідних випадках до заходів відповідальності [19, с. 196].

Отже, виходячи з таких тлумачень, можна підкреслити неузгодженість між категоріями

«права та обов'язки» і «повноваження». У першому випадку ці категорії є різними, у другому – схожими.

Зокрема, А. Коренєв, В. Комаров та С. Комаров розширюють поняття компетенції, включаючи до неї, окрім повноважень, ще й призначення та структуру органу, його завдання та цілі, функції, функціональні обов'язки, форми і методи діяльності [1, с. 61]. Додають до покладених на орган повноважень ще й міру відповідальності за доручену їм справу Г. Забарний, Р. Калюжний та В. Шкарупа [7, с. 54].

З вищенаведеного можна зробити висновки, що компетентність – це вміння, навички, професіоналізм, оснований на досвіді. Компетенція в свою чергу – це вимоги до посадової особи, повноваження для виконання певних завдань та функцій, та звичайно предмет відання.

Варто звернути увагу на таку запропоновану науковцями характеристику, як призначення органу. Компетенція та призначення органу є поняттями взаємопов'язаними. Від призначення органу залежить його компетенція, її обсяг. Поділяємо думку М. Андріїва, що призначення органу і його цілі та завдання, є критеріями, що зумовлюють компетенцію, визначають її рамки через визначення обсягу повноважень. А тому, призначення органу, його цілі та завдання виступають організаційними елементами компетенції, оскільки є підставою для планувальної, виконавчої та звітної діяльності органів державної влади і місцевого самоврядування та їхніх посадових осіб з виконання функцій держави [2, с. 5].

Щодо місця та ролі функцій органів публічної влади, то вони тісно пов'язані з компетенцією, яка є тим елементом організації роботи, що забезпечує максимальну диференціацію цих органів та унікальність їхнього правового статусу. Сама семантика слова «компетенція» передбачає фаховий підхід до публічного володарювання [2, с. 5].

Саме з метою дієвості механізмів реалізації публічної влади, якою наділений не лише державний апарат через інститут легітимності народом, а й самий народ, як єдине джерело влади в Україні. В такому випадку, народ наділений компетенцією на обрання президента, депутатів усіх рівнів, голів сіл, селищ, міст. Проте, це не означає, що народ має бути компетентним (з точки зору професіоналізму, досвіду, навичок) у питаннях політичної системи та виборів. Це залежить лише від рівня свідомості, ментальності кожного окремого громадянина, в сукупності – народу. Вимоги щодо компетентності повинні ставитися до осіб, що займають посади. Ми навмисно не вказали що вимоги ставляться лише до певних посад, бо вважаємо, що на кожному посаді в державному, місцевому апаратах публічної влади мають бути чітко встановлені вимоги щодо компетентності (з точки

зору професіоналізму, досвіду, навичок, освітнього рівня, професійної підготовки, вислуги років, кар'єрного зростання тощо) посадової особи. На разі вимога про компетентність до посадових осіб, керівників, навіть міністрів не ставиться, якщо навіть такі і є, то невідповідність особи займаній посаді – ігнорується. Забагато, так званих «політичних обґрунтувань» при прийнятті некомпетентних, недосвідчених людей на відповідальні посади, з точки зору державної безпеки та соціального благополуччя населення.

На самому початку нашої статті ми зазначали, думку О. Совгирі, щодо наявності ряду «компетентційних спорів» у діяльності Уряду. Одним з таких пунктів вчена називає невіддале правове регулювання статусу органу, коли або змішуються такі елементи, як цілі, завдання, функції, предмети відання, права та обов'язки, або деякі з них відсутні, або не виявлений зв'язок між ними. Ми цілком поділяємо думку вченої, але вважаємо за доречне не обмежуватись лише діяльністю Уряду, оскільки проблема правового регулювання організації публічної влади є набагато ширшою. Найпоширенішим способом врегулювання суспільних відносин є право, у формі нормативно-правового акту.

Тема нашого дослідження якраз полягає в ланцюжку компетентності та компетенції осіб щодо розробки та прийняття нормативно-правового акту. Розроблення правового акту є потребою врегулювання (унормування, упорядкування) суспільних відносин. Чи можуть бути наділені компетенцією у розробці та прийнятті нормативного акту особи, які є некомпетентними у цій сфері діяльності. Звичайно можуть, адже в іншому випадку – це порушення принципу рівності та прав людини. Тому правове регулювання є викликом часу, з метою запобігання зловживанню правом особою та своїм посадовим становищем.

Що означає правове регулювання? Проаналізуємо думки вчених з даного питання. Під правовим регулюванням П. Рабінович розуміє здійснюваний державою за допомогою всіх юридичних засобів владний вплив на суспільні відносини з метою їх упорядкування, закріплення, охорони й розвитку [14, с. 151].

О. Скакун вважає, що правове регулювання – це здійснюване громадянським суспільством і державою за допомогою всієї сукупності юридичних засобів упорядкування суспільних відносин, їх закріплення, охорона, захист і розвиток [15, с. 251].

Ю. Шемшученко та С. Бобровник, під правовим регулюванням розуміють, один з основних засобів державного впливу на суспільні відносини з метою їх упорядкування в інтересах людини, суспільства та держави [18, с. 40-41].

Як зауважує Т. Тарахонич «правове регулювання» наповнюється новим змістом і, на нашу думку,

її слід розглядати через поняття правового впливу, враховуючи той факт, що правовий вплив – категорія більш широка порівняно з правовим регулюванням. Сферою правового регулювання є ті суспільні відносини (економічні, політичні, культурні, національні, релігійні та інші), які потребують правового впливу. Ці відносини складають предмет правового регулювання, є вольовими, об'єктивно потребують впливу з боку держави та мають чітко визначений зміст. В економічній сфері – це відносини, що пов'язані з формуванням ринкових взаємозв'язків, з розвитком різних форм власності, з виробництвом, розподілом матеріальних благ, з розвитком фермерського господарства. В політичній сфері – це правове закріплення плюралістичних форм і методів здійснення влади, формування демократичних інститутів. У соціальній сфері – це формування соціальної політики, спрямованої на задоволення інтересів конкретної людини в сфері освіти, охорони здоров'я, соціального забезпечення та інших сферах. Сьогодення вимагає вивчення й формування пріоритетних напрямків правового регулювання [13, с. 21].

Не можемо не погодитись з вищезазначеною думкою, адже дійсно категорія «форми» має досить важливе значення не лише в теоретичному, а й практичному аспектах. У відповідній формі методи правового регулювання реально виконують роль способу правового впливу на окремі сфери суспільних відносин. Тобто, при розробці та прийнятті правових актів держава зобов'язана оформити відповідні відносини, що підлягають регулюванню під таку правову форму, яка б найкраще відповідала своєму конкретному змісту таких відносин.

Концептуальні засади теорії правового регулювання як одна з форм узагальненого наукового знання, є сукупністю якісно нових, ґрунтовних знань про предмет дослідження. Їй притаманні, крім загальних ознак теорії, особливі, які відрізняють її від інших форм наукового знання, зокрема від емпіричних, ненаукових, дискусійних, недостатньо обґрунтованих, а саме:

- формування концептуальних засад теорії правового регулювання є закономірним результатом попередньої пізнавальної діяльності та повинно відповідати науковим фактам;
- концептуальні засади теорії правового регулювання включають поняття та категорії, які характеризуються логічною послідовністю, простотою та відображають більш глибоке якісне розуміння сутності правового регулювання;
- окремі поняття та судження, які характеризують правове регулювання з різних сторін повинні бути об'єднані в систему з метою забезпечення єдності та цілісності предмета дослідження;
- важливе місце в структурі теорії відводиться науковим гіпотезам, правовим принципам, юридичним закономірностям та законам тощо;

• концептуальні засади теорії повинні мати практичне спрямування та широку сферу свого застосування [13, с. 20].

Однією з найважливіших стадій нормотворчої діяльності після визначення мети нормативно-правового акту та його ініціювання, є стадія нормопроекування. На думку Т. Дідича, нормопроекування слід розуміти як специфічну діяльність компетентних органів, яка полягає в процедурі виявлення та вивчення суспільних відносин, що потребують правового регулювання, розробки, обговорення та затвердження проєктів нормативно-правових актів, націлених на прийняття, зміну чи припинення дії правових приписів [6, с. 6].

Передумовою створення закону, зазначає Д. Керимов, є пізнання тих умов, факторів, обставин, тих суспільних відносин, що розвиваються, правове регулювання яких диктується вимогами соціального прогресу. Після того як усвідомлені потреби і цілі правового регулювання тих чи інших відносин, законодавець переходить від пізнання до створення самого закону, яке регулюється звичайно законами та регламентами, установленними процедурами [8, с. 9-10].

Ми хочемо підкреслити, що процес створення нормативно-правового акту не може відбуватися без визначення його мети, тобто для чого цей акт потрібен і яку групу суспільних відносин він покликаний врегулювати. Це перше завдання, і наступне яким чином, за допомогою яких способів або правової процедури, в тому числі, якими суб'єктами він буде готуватися. У процесі розробки нормативно-правового акту необхідно проаналізувати існуюче чинне законодавство, щоб не створювати колізій та враховувати основоположні принципи права для забезпечення правореалізації уже прийнятого нормативно-правового акту.

З цього приводу підтримуємо думку О. Мельник, що в сучасних умовах інтенсивно реформується та оновлюється законодавча база, що потребує не лише практичного вдосконалення самих нормативно-правових актів, а й гарантування високого рівня наукового забезпечення всіх стадій правотворчості та підготовки висококваліфікованих фахівців, які б реалізували основні принципи та функції правотворчості в своїй діяльності. Чим досконаліше написані та реалізовані правові норми, тим швидше й повніше досягатимуться цілі, визначені в законах [13, с. 68-69].

Така думка є одностайною у всіх науковців, що ініціювання, розробка і реалізація нормативно-правового акту вимагає участі компетентних осіб. Вітчизняним законодавством передбачена наявність процедури експертизи нормативно-правового акту, як однією з підстадій у стадії розробки нормативно-правового акту. Питання в тому, що висновки експертизи повинні бути виконані

на сто відсотків, а не просто враховані або взяті до уваги. По-друге, до експертів мають ставитися вимоги щодо їх компетенції, наразі так і є, і повинно бути завжди.

Ландюгова компетентність правотворчих органів проходить червоною ниткою у визначенні якості, системності та реалізації законодавства. Компетентність повинна бути основною вимогою як для осіб, що розробляють закони, так і тих, що готують відомчі та локальні акти. Наявність або відсутність компетенції відповідає результативності та якості законодавства, а також, що не мало важливо, його виконанню та правильному трактуванню.

Література:

1. Адміністративне право України: підруч. для юрид. вузів і фак. / Ю. П. Битяк, В. В. Богущий, В. М. Гаращук та ін.; за ред. Ю. П. Битяка. Харків, 2001.
2. Андрієв М.М. Поняття та структура компетенції органів публічної влади. *Theory and Practice of Public Administration* 2(57)/2017. Електронний ресурс – [режим доступу]: <http://www.kbuara.kharkov.ua/e-book/tpdu/2017-2/doc/1/07.pdf>
3. Атаманчук Г. В. Теория государственного управления: курс лекц. М.: Омега-Л, 2004. 282 с
4. Виконавча влада і адміністративне право. За заг. ред. В. Б. Авер'янова. К.: Ін-Юре, 2002. 668 с
5. Гогіна Л. М. Компетенції та компетентності в державній службі України: до проблеми понятійного апарату. URL: www.academy.gov.ua/ej/ej6/txts/08glmpa.htm.
6. Дідич Т.О. Нормопроекування: теоретико-правовий аспект: автореф.. дис. ...канд. юрид. наук: 12.00.01- теорія та історія держави і права; історія політичних і правових учень. К., 2006.
7. Забарний Г. Г. Каложний Р. А., Шкарупа В. К. Адміністративне право України: навч. посіб. Київ, 2005
8. Керимов Д.А. Законодательная техника. Научно-методическое и учебное пособие. М. Издательство НОРМА, 2000. С. 9-10.
9. Луцький Р. П. Ієрархічність правових джерел (нормативних актів) як відображення буття позитивного права. *Часопис Київського університету права*. 2012/2 URL: file:///C:/Users/Intel/Desktop/Робота/Chkup_2012_2_5.pdf
10. Малиновський В. Я. Словник термінів і понять з державного управління. Вид. 2-ге, допов. і випр. Київ: Центр сприяння інстит. розвитку держ. служби, 2005. 254 с.
11. Міжнародна поліцейська енциклопедія: у 10 т. Т. III. Поліцейський менеджмент: історія та сучасність. Відп. ред.: Ю. І. Римаренко, Я. Ю. Кондратьєв, Є. М. Моїсєєв, В. Я. Тацій, Ю. С. Шемшученко. Х., 2006.
12. Потіп М. М. Щодо сутності компетенції органів державної виконавчої влади та місцевого самоврядування. *Право і суспільство*. 2012. № 6. С. 32–35.
13. Правоутворення в Україні: теоретико-методологічні та прикладні аспекти: монографія. За заг. ред. проф. Бошицького Ю.Л. Київський університет права НАН України. К.: Вид-во Європейського ун-ту, 2010. 592 с
14. Рабінович П.М. Основи загальної теорії держави і права. К., 1995. С. 151.

15. Скакун О.Ф. Теорія держави і права: Підручник. К.: Алерта; КНТ; ЦУЛ. 2009, 520 с.

16. Совгиря О.В. Конституційне право України. URL: <http://westudents.com.ua/glavy/61965-1-ponyattya-vikonavcho-vladi-sistema-organv.html>

17. Тлумачний словник сучасної української мови. Загальноживана лексика: близько 60 000 слів. За заг ред. проф. В. С. Калашника. Харків, 2009.

18. Шемшученко Ю.С. та Бобровник С. В. Правове регулювання. Юридична енциклопедія. К.: Вид. «Українська енциклопедія» імені М.П. Бажана. Т.5. с. 40-41.

19. Юридична енциклопедія: у 6 т. Редкол.: Ю. С. Шемшученко та ін. К., 2001.

Анотація

Поличко Т. В. Ланцюгова компетенція/компетентність розробки та прийняття нормативно-правового акту. – Стаття.

Актуальність проблеми, порушеної в статті, пов'язується з системною недбалістю вибудованих зв'язків «компетентних» органів, до компетенції яких входить розробка та прийняття нормативно-правового акту. Дане питання тісно пов'язане з правовим регулюванням суспільних відносин за допомогою норм права.

Ключові слова: компетенція, компетентність, правове регулювання, правотворчий орган, нормативно-правовий акт.

Аннотация

Поличко Т. В. Цепная компетенция / компетентность разработки и принятия нормативно-правового акта. – Статья.

Актуальность проблемы, поднятой в статье, обусловлена с системной небрежностью выстроенных связей «компетентных» органов, в компетенцию которых входит разработка и принятие нормативно-правового акта. Данный вопрос тесно связан с правовым регулированием общественных отношений с помощью норм права.

Ключевые слова: компетенция, компетентность, правовое регулирование, правотворческий орган, нормативно-правовой акт.

Summary

Polychko T. V. Chain of competence/the competent authority of elaboration and acceptance the legal act. – Article.

The relevance of the problem actualized in the article is associated with system negligence of the constructed links of “competent” bodies, whose competence includes the development and adoption of a regulatory act. This issue is closely linked to the legal regulation of social relations through the application of the rules of law.

Key words: competence, competent body, legal regulation, law-making body, legal act.