

20. Михель Д. Университетская интеллигенция и бюрократия: борьба за университетские свободы в постсоветской России // Неприкосновенный запас. – 2007. – № 1 [Электр. ресурс]. – Режим доступа : <http://magazines.russ.ru/nz/2007/1/mi16.html>.

21. Edwards K. New approaches to staff recruitment in higher education / K. Edwards // Higher Education in Europe. – 2006. – Vol. 31. – № 3. – P. 289-295.

Надійшла до редакції 23.01.2013

ПОТІП М.М., здобувач
(Запорізький національний університет)

ЩОДО СУТНОСТІ КОМПЕТЕНЦІЇ ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОЇ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ ТА МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

Розглянуто питання компетенції органів державної виконавчої влади та місцевого самоврядування, з'ясовано їх сутність та ознаки.

Ключові слова: компетенція, виконавча влада, місцеве самоврядування, органи державної влади.

Рассмотрены вопросы компетенции органов государственной исполнительной власти и местного самоуправления, уточнены их суть и признаки.

Ключевые слова: компетенция, исполнительная власть, местное самоуправление, органы государственной власти.

The question of the competence of public authorities and local governments are considered, their nature and characteristics are determine.

Keywords: competence, executive authorities, local self-government bodies of state power.

Науково-технічний прогрес зумовлює високий методологічний рівень з'ясування сутності конкретних юридичних явищ, наприклад органів виконавчої влади та місцевого самоврядування, в їх тісній єдності та взаємозв'язку реалізації законних повноважень. Загальновідомо, що законодавчо повноваження зазначених органів у широкому розумінні представляють собою їх права та обов'язки у будь-якій формі (усно, письмово, прямо, опосередковано) здійснювати владу від свого імені (на ввіреній їм території у певний період часу, щодо кола осіб, у межах предмета правового регулювання), використовуючи переконання, примус та заохочення як головні засоби упорядкування об'єктивно існуючих адміністративних відносин. У вузькому розумінні повноваження деякими вченими називаються компетенцією [1, с. 266].

Компетенція виступає однією з основних властивостей органів державної виконавчої влади, місцевого самоврядування та їх посадових осіб. На думку вчених-адміністративістів, вона відіграє значну роль у встановленні місця конкретного органу серед інших органів державної влади, є своєрідним засобом (формою) суспільного поділу праці з професійного управління державою, її владними органами і суспільством [1, с. 266]. Таким чином, дана властивість є одним з основоположних критеріїв реалізації принципів розподілу влади у державі та поєднання її централізації й децентралізації; автономності та суверенізації. Як відомо, часткове дотримання або недотримання цих конституційних принципів під час формування та здійснення державної влади тягне за собою політико-правову нестабільність, викликану суперечностями та конфліктами між владними гілками, вищими, центральними і місцевими органами. Отже, важливість якісно та точно визначеної компетенції органів державної влади та місцевого самоврядування не викликає заперечень.

Однак вивчення наукових досліджень з цього приводу свідчить про значну кількість підходів до поняття та змісту категорії «компетенція» і спонукає нас до його вивчення для усунення розбіжностей розуміння. У зв'язку з цим метою нашого дослідження є з'ясування сутності компетенції органів державної влади та місцевого самоврядування на підставі аналізу наукових досліджень з даного питання, за якими, на наш погляд, недостатньо виявлено сенс і



зміст досліджуваної властивості щодо потужності її реалізації за межами параметрів законних повноважень на користь адміністративного управління державою і суспільством.

Як вірно зазначає А.О. Ткаченко, даного питання торкалися у своїх роботах в основному фахівці теорії держави та адміністративного права, оскільки воно входило до предмета їх наукових пошуків [2, с. 192], зокрема С.С. Алексєєв, Д.М. Бахрах, І.Л. Бачило, Ю.П. Битяк, С.В. Ківалов, Ю.М. Козлов, Л.Є. Кисіль, Є.Б. Кубко, В.В. Лазарєв, В.К. Мамутов, Б.В. Россинський, В.Ф. Сіренко, О.Ф. Скакун, Ю.М. Старілов, Ю.О. Тихомиров, К.Ф. Шеремет та ін. Проте безпосередньо предметом їхнього аналізу зазначена проблематика не була, у своїх працях вони висвітлювали більш загальні, спеціальні чи суміжні питання, де поняття компетенції носило аксіоматичний характер, представляючи статику повноважень без динаміки професійних можливостей їх реалізації. Одночасно розуміємо, що і в інших галузевих дослідженнях науковці прямо чи опосередковано торкаються питань компетенції органів державної влади та місцевого самоврядування, однак тут зберігається вузькість підходу до даної властивості.

Поставлена мета спрямовує нас до вирішення завдань, пов'язаних із з'ясуванням сутності компетенції через призму статичної і динамічної її елементної структури щодо здійснення адміністративно-управлінських функцій владних органів.

Висвітлюючи поняття «компетенція», звернемося до тлумачного словника сучасної української мови, який трактує її як: 1) обізнаність, досвідченість у певній галузі, якомусь питанні; 2) наявність повноважень, повновладність [3, с. 460]. Аналіз тлумачення дає нам можливість усвідомити досліджуване поняття не варіативно, а комплексно. Комплексно розуміємо під компетенцією владних органів поєднання знань, умінь та навичок посадових осіб з практикою державного і суспільного життя, з повнотою законного державновладного впливу на адміністративні відносини політичної, економічної, фінансової, соціально-культурної спрямованості. У контексті заявленого стверджуємо, що компетенція є кількісною категорією, що залежить від масштабів адміністративного впливу (співвідношення посадовців з населенням на одиницю території у певний період часу), а також має якісні параметри організуючого 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.

Однак при подальшому аналізі понять компетенції з'ясовано, що професіоналізм як якісна складова до нього науковцями не включається. Так, юридичні енциклопедії тлумачать компетенцію як сукупність юридично встановлених повноважень, прав і обов'язків конкретного державного органу (органу місцевого самоврядування) чи посадової особи [1, с. 266]; як сукупність встановлених в офіційній – юридичній чи неюридичній – формі прав і обов'язків, тобто повноважень будь-якого органу або посадової особи, які визначають можливості цього органу або посадової особи приймати обов'язкові до виконання рішення, організувати та контролювати їх виконання, вживати у необхідних випадках заходи відповідальності [4, с. 196]. У наведених двох поняттях вже можна підкреслити неузгодженість між категоріями «права та обов'язки» і «повноваження». У першому понятті ці категорії є різними, у другому – ідентичними.

У зв'язку з цим перед нами постає питання щодо конкретизації поняття «повноваження». Так, Ю.С. Шемшученко та В.В. Лазарєв визначають повноваження як сукупність прав та обов'язків державних органів і громадських організацій, закріплених у встановленому законодавством порядку для здійснення покладених на них функцій [4, с. 590; 5, с. 369]. У свою чергу, Ю.М. Старілов, розширюючи поняття повноважень, визначає, що вони представляють собою належні державному органу і державному службовцю права і можливості діяти в різних ситуаціях, функції та задачі, спрямовані на виконання компетенції державних органів [6, с. 200]. Однак ми не можемо погодитися з тим, що функції та задачі є частиною повноважень, тому що вони представляють собою напрямки діяльності державного органу, реалізовуваних за допомогою прав та обов'язків, тобто повноважень. Отже, у нашому дослідженні під повноваженнями ми розуміємо права та обов'язки органу державної влади або органу місцевого самоврядування, законодавчо закріплені і спрямовані на здійснення покладених на них функцій, якість реалізації яких залежить від професіоналізму посадовців державного чи самоврядного органу.

Враховуючи наведене, можемо визначити, що окремі вчені співвідносять компетенцію з повноваженнями (В.Б. Авер'янов, О.Ф. Андрійко, В.В. Лазарєв, Ю.С. Шемшученко та ін.



[7, с. 192; 5, с. 369; 4, с. 200]). Подальший порівняльно-правовий аналіз різних юридичних джерел показує, що єдиної думки стосовно структури компетенції не існує.

Так, А.П. Коренєв, В.В. Комаров та С.А. Комаров розширюють поняття компетенції, включаючи до неї, окрім повноважень, ще й призначення та структуру органу, його задачі та цілі, функції, функціональні обов'язки, форми і методи діяльності [8, с. 61; 9, с. 24; 10, с. 76]. Додають до покладених на орган повноважень ще й міру відповідальності за доручену їм справу Г.Г. Забарний, Р.А. Калюжний та В.К. Шкарупа [11, с. 54].

Таким чином, структурно-елементний склад компетенції державних органів та органів місцевого самоврядування не має точних характеристик. Здійснивши аналіз наукових робіт вказаних вчених, ми доходимо висновку, що можливо розглядати компетенцію як у вузькому розумінні, зводючи її тільки до повноважень органу чи посадової особи, так і у широкому – як комплексне явище правової науки.

Однак, розглядаючи позиції фахівців у галузі адміністративного права, зауважимо, що вищенаведене вузьке розуміння компетенції не є досконалим, оскільки не містить іще одного елементу, який В.Б. Авер'янов, Ю.П. Битяк, О.В. Дяченко та Ю.А. Тихомиров вважають обов'язковим, – предмет відання [2, с. 195; 13, с. 26; 12, с. 59]. Приймаючи ці погляди, ми включаємо до вузького поняття компетенції сукупність прав та обов'язків, які стоять перед органами державної влади та місцевого самоврядування чи їх посадовими особами (повноваження), та їх сферу або коло діяльності, об'єкти впливу (предмет відання). Ці елементи в нашому дослідженні ми визначаємо як основні (ключові) елементи компетенції органів державної виконавчої влади та місцевого самоврядування.

Тим не менш, ми не можемо обмежуватися даними елементами, говорячи про предмет дослідження. Звернемо 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. Таким чином, призначення органу і його похідні – цілі та задачі, на нашу думку, є критеріями, які обумовлюють компетенцію, визначають її рамки через визначення обсягу та об'єму повноважень. Вважаємо, що призначення органу, його цілі та задачі виступають організаційними елементами компетенції, оскільки є підставою для планувальної, виконавчої та звітної діяльності органів державної влади і місцевого самоврядування та їх посадових осіб з виконання функцій держави.

У зв'язку з наведеним перед нами постає питання щодо належності функцій до компетенції органів державної виконавчої влади та місцевого самоврядування і їх посадових осіб. У вирішенні цього питання знов-таки відсутня однастайність у думках вчених-правників. Так, І.Л. Бачило, В.В. Комаров, С.Л. Лисенков зауважують, що функції, будучи складовою частиною компетенції органу, визначають, що робить орган. У зв'язку з цим, здійснюючи визначені йому функції та повноваження, орган реалізує свою компетенцію, діє відповідно до неї та у її межах [2, с. 193; 9, с. 24]. Водночас О.А. Ткаченко висловлює свою точку зору з приводу належності функцій до компетенції, визначаючи, що функції встановлюють частину тієї роботи, яку має виконувати державний орган у рамках свого становища у державному апараті (загальний напрямок діяльності), а компетенція визначає, що має і може зробити орган на виконання такої діяльності (конкретні владні дії) [2, с. 194], а отже функції до складу компетенції не входять. Здійснюючи оцінку наведеної думки, ми вважаємо, що функції державного органу обумовлюють його компетенцію. Остання виражає функції у повноваженнях органу – його правах та обов'язках, тобто є правовим вираженням їх об'єму та меж. Таким чином, ми схилиємося до думки Б.М. Лазарева, який визначає, що до складу компетенції входять не самі управлінські функції, які орган має право та зобов'язаний виконувати, а право та обов'язок здійснювати визначені функції [2, с. 194].

Крім окреслених елементів компетенції органів державної влади та місцевого самоврядування є всі підстави підкреслити необхідність внесення до неї такого елементу, як професіоналізм посадовців. Наразі у світлі вимог сучасних концепцій систем управління якістю (TQM) у сфері надання послуг органами державної виконавчої влади та місцевого самоврядування цей критерій займає важливе місце. Він дає можливість якісної, професійної та креативної реалізації повноважень посадовою особою органу державної виконавчої влади або місцевого самоврядування у ході реалізації покладених на нього функцій. Наявність даного елементу у структурі компетенції дає можливість визначати її якісний аспект щодо здійснюваної діяльності. Адже,



як свідчить зарубіжний досвід, найбільш прогресивним напрямком підвищення ефективності діяльності будь-якої організації є управління, ґрунтоване на якості.

Підсумовуючи, зазначимо, що за своєю структурою компетенція складається з основних (повноваження та предмет ведення) та організаційних (призначення органу, цілі та задачі, професіоналізм посадових осіб) елементів, які у своєму взаємозв'язку дають можливість якісного виконання покладених на органи державної виконавчої влади та місцевого самоврядування функцій. Крім того, проведений аналіз складових елементів компетенції органів державної виконавчої влади і місцевого самоврядування та її визначень дав можливість сформулювати властиві їй ознаки: а) має офіційне визначення у нормах права; б) виступає засобом структурної побудови системи органів державної влади та місцевого самоврядування; в) виступає критерієм якості діяльності органів державної виконавчої влади та місцевого самоврядування; г) здійснюється посадовими особами відповідно до покладених на них повноважень.

Отже, компетенція органів державної виконавчої влади та місцевого самоврядування являє собою їх невід'ємну властивість реалізовувати функції держави професійним виконанням посадовими особами (чи групою посадових осіб) законодавчо встановлених повноважень щодо предмета відання відповідно до поставлених цілей та задач.

Список використаної літератури

1. Міжнародна поліцейська енциклопедія : у 10 т. / відп. ред. Ю.І. Римаренко, Я.Ю. Кондратьєв, С.М. Моїсєєв, В.Я. Тацій, Ю.С. Шемшученко. – Х., 2006. – Т. III. Поліцейський менеджмент: історія та сучасність.
2. *Ткаченко А.О.* Поняття компетенції державного органу / Анна Олегівна Ткаченко // Часопис Київського університету права. – 2009. – № 4. – С. 192-197.
3. Тлумачний словник сучасної української мови: Загальноживана лексика : близько 60 000 слів / за заг ред. проф. В.С. Калашника. – Х., 2009.
4. Юридична енциклопедія : в 6 т. / редкол.: Ю.С. Шемшученко (голова редкол) та ін. – К., 2001.
5. Общая теория права и государства : учебник / под ред. В.В. Лазарева. – 3-е изд., перераб. и доп. – М., 1999.
6. *Старилов Ю.Н.* Курс общего административного права : в 3 т. – Т. I: История. Наука. Предмет. Нормы. Субъекты. – М., 2002.
7. Адміністративне право України. Академічний курс : підруч. у 2-х т. – Том 1: Загальна частина / ред. колегія: В.Б. Авер'янов (голова). – К., 2004.
8. Административное право. Общая и Особенная части : учебник / под ред. докт. юрид. наук, проф. А.П. Коренева. – М., 1986.
9. Основи правознавства : навч. посібник / за ред. В.В. Комарова. – Х., 2006.
10. *Комаров С.А.* Общая теория права : учебник. – 4-е изд., перераб. и доп. – М., 1998.
11. *Забарний Г.Г.* Адміністративне право України : навч. посіб. / Г.Г. Забарний, Р.А. Каложний, В.К. Шкарупа. – К., 2005.
12. Адміністративне право України : підруч. для юрид. вузів і фак. / Ю.П. Битяк, В.В. Богущкий, В.М. Гарашук та ін. ; за ред. Ю.П. Битяка. – Х., 2001.
13. *Тихомиров Ю.А.* Теория компетенции // Журнал Российского права. – 2000. – № 10. – С. 22-32.

Надійшла до редакції 14.11.2012

САФАРОВ А.Т., докторант
*(Институт философии, социологии
и права НАН Азербайджана)*

УДК 341.221.1

МЕЖДУНАРОДНО-ПРАВОВЫЕ ПРОБЛЕМЫ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ МЕЖДУНАРОДНЫХ РЕК: ИСПОЛЬЗОВАНИЕ РЕК КУРА И АРАКС В НЕСУДОХОДНЫХ ЦЕЛЯХ И ВОПРОСЫ ЭКОЛОГИЧЕСКОЙ БЕЗОПАСНОСТИ

Здійснено аналіз міжнародно-правового регулювання використання міжнародних річок у несудноплавних цілях та розглянуто питання екологічної безпеки басейнів річок Кура та Аракс.

Ключові слова: міжнародні річки, судноплавні та несудноплавні цілі.

