

УДК 342.9

ПО ПОВОДУ СОДЕРЖАНИЯ КОМПЕТЕНЦИИ ПРАВООХРАНИТЕЛЬНЫХ ОРГАНОВ В СФЕРЕ АДМИНИСТРАТИВНО-ЮРИСДИКЦИОННОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

Светлана ШОПТЕНКО,

кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры юридических дисциплин
Сумского филиала Харьковского национального университета внутренних дел

SUMMARY

The article deals with the content, features and structure of the competence of law-enforcement bodies in the field of administrative and jurisdictional activity. On the basis of the analysis of scientific views on the content of competence, the concept and features of the competence of law enforcement bodies in the field of administrative and jurisdictional activity were defined. The structure of the competence of law enforcement bodies was revealed. The subjects of authority in the field of administrative and jurisdictional activity were described. The concept and content of law enforcement bodies' powers as subjects of administrative and jurisdictional activity were defined.

Key words: competence, law enforcement bodies, subjects of authority, powers, rights, duties.

АННОТАЦИЯ

В статье исследуются содержание, особенности и структура компетенции правоохранительных органов в сфере административно-юрисдикционной деятельности. На основе анализа научных взглядов на содержание компетенции определено понятие и особенности компетенции правоохранительных органов в сфере административно-юрисдикционной деятельности. Определена структура компетенции правоохранительных органов. Охарактеризованы предметы ведения данных субъектов в сфере административно-юрисдикционной деятельности. Определено понятие и содержание полномочий правоохранительных органов как субъектов административно-юрисдикционной деятельности.

Ключевые слова: компетенция, правоохранительные органы, предметы ведения, полномочия, права, обязанности.

Постановка проблемы. Конституция Украины закрепила существование в государстве системы правоохранительных органов, которые выполняют задачи по обеспечению законности и правопорядка в стране. Именно они обязаны осуществлять профилактику и предупреждение совершения противоправных действий, выявление и раскрытие правонарушений, обеспечивать привлечение виновных лиц к ответственности, а также устранять причины и условия, способствовавшие совершению правонарушений или преступлений. Одним из основных направлений такой правоохранительной деятельности является и административно-юрисдикционная деятельность в качестве работы, связанной с решением административных споров, возникающих в результате нарушения прав, свобод или законных интересов физических или юридических лиц. Для эффективной работы в указанном направлении правоохранительные органы наделяются определенным объемом прав и обязанностей, которые в своей совокупности формируют их компетенцию.

Актуальность темы исследования подтверждается тем, что в настоящее время нет ни одной фундаментальной работы, посвященной компетенции правоохранительных органов в сфере административно-юрисдикционной деятельности.

Исследованию вопросов административной деятельности правоохранительных органов уделяли внимание такие ведущие ученые, как: В.Б. Аверьянов, О.Ф. Андрейко, А.М. Бандурка, В.Т. Белоус, Ю.П. Битяк, А.П. Гетьман, И.П. Голосниченко, В.Л. Грохольский, С.Н. Гусаров, А.Н. Клюев, А.Т. Комзюк, В.К. Колпаков, С.Ф. Константинов, А.Н. Кулиш, А.Н. Музычук, В.И. Олефир, Н.И. Панов, В.П. Петков, Т.А. Проценко, Е.П. Рябченко, А.А. Селиванов, С.Г. Стеценко, Ю.С. Шемшученко, В.К. Шкарупа, Х.П. Ярмаки, А.Н. Ярмыш и другие. В то же время компетенция правоохранительных органов в сфере административно-юрисдикционной деятельности требует дополни-

тельного комплексного исследования.

Целью статьи является определение содержания, особенностей и структуры компетенции правоохранительных органов в сфере административно-юрисдикционной деятельности. Для достижения поставленной цели необходимо решить следующие задачи: на основе анализа научных взглядов на содержание компетенции определить понятие и особенности компетенции правоохранительных органов в сфере административно-юрисдикционной деятельности; выявить структуру компетенции правоохранительных органов; охарактеризовать предметы ведения указанных субъектов в сфере административно-юрисдикционной деятельности; определить понятие и содержание полномочий правоохранительных органов как субъектов административно-юрисдикционной деятельности.

Изложение основного материала исследования. Слово «компетенция» в переводе с латинского означает «принадлежность по праву», а содержательная суть его включает в себя две составляющие: «круг полномочий какого-либо органа или должностного лица; круг вопросов, в которых данное лицо обладает познанием, опытом» [1, с. 24]. Ю.С. Шемшученко указывает, что компетенция представляет собой совокупность установленных в официально-юридической или неюридической форме прав и обязанностей любого органа или должностного лица, которые определяют возможности этого органа или должностного лица принимать обязательные к исполнению решения, организовывать и контролировать их выполнение, принимать в необходимых случаях меры ответственности [2, с. 196]. Ученый акцентирует внимание на том, что компетенцией являются права и обязанности определенного властного субъекта, с помощью которых он выполняет свои задачи.

По мнению О.Ф. Скакун, компетенция государственно-го органа (правительства, министерства, парламента, орга-

нов суда, прокуратуры и др.) – это закреплённая законом (или иным нормативным актом) совокупность его властных полномочий (прав и обязанностей), юридической ответственности и предмета ведения [3, с. 363]. Автор добавляет к правам и обязанностям юридическую ответственность и предмет ведения. С этим мнением нельзя полностью согласиться, поскольку компетенция включает права и обязанности, необходимые субъекту для выполнения его задач, а вот в случае их невыполнения или злоупотребления правами применяются меры юридической ответственности. Таким образом, ответственность нельзя отнести к содержанию компетенции, поскольку она является тем средством, с помощью которого субъект выполняет свою работу. Её лучше отнести к другим элементам административно-правового статуса субъекта. Что касается предметов ведения, то, действительно, они являются элементом компетенции, поскольку отражают ту сферу, где человек может реализовать свои права и обязанности.

Н.А. Армаш рассматривает компетенцию субъекта государственной власти в качестве элемента правового статуса, который отражает совокупность юридически установленных прав и обязанностей органа власти или его руководителя, реализация которых обеспечивает выполнение их основных функций [4]. Это определение не отражает всего содержания компетенции, поскольку в нём не акцентировано внимание на такой его составляющей, как область реализации полномочий субъекта.

Компетенцию органов внутренних дел в сфере охраны общественного порядка на местном уровне А.Н. Ключев определил как совокупность определённых в нормативно-правовых актах прав, обязанностей и функций органов и подразделений системы Министерства внутренних дел, с помощью которых выполняются поставленные перед ними правоохранительные задачи, в пределах соответственно установленной территориальной подведомственности [5, с. 63]. В указанном определении к элементам компетенции добавляется ещё один – функции. Это свидетельствует о том, что предоставленные субъекту права и обязанности должны быть реализованы в определённых направлениях. В то же время функции принято относить к целевому блоку административно-правового статуса субъекта, а не к компетенции.

Довольно интересно подходит к определению понятия «компетенция» Б.М. Лазарев, который отмечает, что вышеприведённый термин имеет два значения: первое – круг вопросов, знаниями о которых располагают лицо или лица («знают что-то»), и второе – круг полномочий (прав и обязанностей «ведать что-то»). На основе такого деления, как считает автор, можно выделять фактическую компетенцию и официальную компетенцию органов и должностных лиц [6, с. 11].

Исходя из указанных определений, можно выделить основные признаки компетенции, а именно: это комплекс прав и обязанностей субъекта; закреплена в законодательстве; реализуется в соответствующей определённой в законодательстве сфере; её реализация может сопровождаться применением принуждения; не может быть передана другому субъекту.

Компетенция правоохранительных органов в сфере административно-юрисдикционной деятельности определена в законодательстве и охватывает систему его прав и обязанностей, которые могут быть применены для предупреждения, выявления и пресечения административных правонарушений, обеспечения привлечения виновных лиц к ответственности, а также при реализации дисциплинарных производств и производств по жалобам граждан.

Учитывая вышеизложенное, компетенцию правоохранительных органов в сфере административно-юрисдикционной

деятельности можно определить как совокупность закреплённых в законодательстве их прав и обязанностей, которые применяются для решения административных споров.

Компетенция является достаточно сложной правовой категорией, включающей в себя несколько элементов. На сегодняшний день в науке административного права отсутствует единая точка зрения на структуру этого явления. Ученые приводят разное количество и отличные по содержанию элементы. А.Д. Крупчан отмечает, что компетенция центрального органа исполнительной власти как организационно-правовая категория является точным перечнем его полномочий, т. е. прав и обязанностей, определённых соответствующим органом государственной власти (Президентом Украины, Верховной Радой Украины) в определённом нормативно-правовом акте, реализуя которые, центральный орган исполнительной власти осуществляет свою деятельность [7, с. 59]. Другую структуру определяют В.М. Бевзенко и Р.С. Мельник, которые считают, что компетенция, кроме прав и обязанностей субъекта публичной администрации, включает в себя ещё и его функции и ответственность [8, с. 181–183]. С точки зрения В.В. Копейчикова и А.М. Колодия, компетенцию необходимо понимать как совокупность функций, полномочий, прав и обязанностей определённого органа или должностного лица [9, с. 25]. Как видим, все ученые сходятся на том, что в структуру компетенции входят права и обязанности субъекта, через реализацию которых они выполняют возложенные на них задачи. Кроме того, некоторые ученые включают в компетенции функции и ответственность. С таким мнением полностью согласиться нельзя, поскольку ответственность является отдельным элементом административно-правового статуса субъекта, а функции характеризуют направления деятельности, в которых реализуются полномочия субъекта.

Достаточно интересной является точка зрения А.П. Сикорского, который, исследуя компетенцию органа исполнительной власти, пришел к выводу, что она представляет собой совокупность его предметов ведения и властных полномочий, предусмотренных законодательством или иными нормативными правовыми актами, путем реализации которых орган исполнительной власти осуществляет свою деятельность. Основными элементами компетенции, как считает ученый, является «предмет ведения» (подведомственность) и властные полномочия (права и обязанности) [10, с. 54]. Такая позиция является достаточно обоснованной и полностью отражает содержание компетенции.

М.М. Потип считает, что по своей структуре компетенция состоит из основных (полномочия и предмет ведения) и организационных (назначение органа, цели и задачи, профессионализм должностных лиц) элементов, которые в своей взаимосвязи дают возможность качественного выполнения возложенных на органы государственной исполнительной власти и местного самоуправления функций [11, с. 35]. Такая позиция заслуживает внимания, поскольку выделяет непосредственные основополагающие элементы компетенции как совокупности прав и обязанностей, реализуемых в определенной сфере, а также те элементы, которые непосредственно в нее не входят, но по своей природе неразрывно связаны с полномочиями органа государственной власти.

Из приведенных точек зрения следует, что в науке административного права существует несколько подходов к толкованию содержания компетенции, а именно: 1) классический, характеризующий компетенцию как взаимосвязанную систему предметов ведения и полномочий субъекта; 2) ограничительный, при котором содержание компетенции сводится к совокупности полномочий; 3) расширительный, который включает в структуру компетенции кроме предме-

тов ведения и полномочий, еще и задачи, функции, методы деятельности и т. д. [12, с. 53].

Обобщая вышеизложенное можно сделать вывод, что основополагающими элементами компетенции органа государственной власти, в том числе правоохранительных органов, являются полномочия и предметы ведения. Кроме того, компетенция неразрывно связана с функциями, целями, задачами и ответственностью за неисполнение или ненадлежащее исполнение своих обязанностей или нарушения прав.

Выделение такого элемента, как предмет ведения является весьма важным, поскольку полномочия органа государственной власти, в том числе правоохранительных органов, должны быть реализованы только в определенной законодательством сфере. Предметы ведения являются отдельными для каждого правоохранительного органа и определяют сферу реализации его полномочий, в том числе как субъекта административно-юрисдикционной деятельности. Обобщая предметы ведения правоохранительных органов, можно сказать, что все они действуют в сфере обеспечения законности и правопорядка, а также решения административных споров, возникающих в процессе их деятельности и на решение которых направлена реализация их компетенции.

Предметы ведения субъектов административно-юрисдикционной деятельности целесообразно рассматривать через производства, входящие в нее. Так, при решении дел об административных правонарушениях компетентные субъекты действуют в сфере охраны прав и свобод граждан, собственности, конституционного строя Украины, прав и законных интересов предприятий, учреждений и организаций, установленного правопорядка, укрепления законности, предупреждения правонарушений, воспитания граждан в духе точного и неуклонного соблюдения Конституции и законов Украины, уважения к правам, чести и достоинству других граждан, к правилам общежития, добросовестного выполнения своих обязанностей, ответственности перед обществом [13].

При рассмотрении жалоб граждан предметом ведения соответствующих субъектов является устранение недостатков в их работе, прекращение противоправных действий и отмена незаконных решений.

Для субъектов дисциплинарных производств предметом ведения является дисциплина и законность внутри соответствующих правоохранительных органов, обеспечение надлежащего выполнения ими своих обязанностей, устранение недостатков в работе.

Выполнение задач правоохранительных органов невозможно без четкой регламентации их полномочий. Полномочия органов исполнительной власти являются стержнем для определения их компетенции, поскольку они действуют от имени государства, выполняют его функции и наделяются государством определенными полномочиями для выполнения этих функций с правом делегирования полномочий или без такового [7, с. 57]. Именно через реализацию соответствующих полномочий правоохранительными органами обеспечивается выполнение поставленных перед ними задач. Полномочия как социальное явление – это обладание правами и обязанностями членов (члена) общества, переданными субъекту отношений в порядке и способом, определенным социальными правилами и нормами, с целью реализации в личных или общих интересах лица, которое их делегирует. Полномочия могут включать в себя право распоряжаться ценностями, право на общеобязательной основе привлекать к выполнению общественных поручений и применять в случаях, предусмотренных правилами общественной жизни, меры принуждения [14, с. 148]. То есть полномочиями является совокупность прав и обязанностей властного субъекта, реализуемых им во время

нормативно-регламентированной исполнительно-распорядительной деятельности.

Полномочия правоохранительных органов в сфере административно-юрисдикционной деятельности характеризуются следующими признаками:

- закреплены в законодательстве, регламентирующем такую деятельность;
- реализуются в четко определенной сфере;
- применяются в установленных процедурах;
- должны быть направлены на выполнение поставленных перед ними задач;
- за злоупотребление полномочиями наступает ответственность.

Полномочия правоохранительных органов представляют собой комплекс их прав и обязанностей. Слово «право» является многозначным и может принимать следующие значения: законодательство; осуществляемая государством форма законодательства, зависящая от социального устройства страны; система установленных или санкционированных государством общеобязательных правил (норм) поведения, выражающих волю господствующего класса или всего народа, обусловленная постановлением государства, учреждения и т.п. защита интересов и возможностей личности на участие в чем-либо, обжалование чего-либо и т. д.; интересы определенного лица, общественной группы и т.д., опирающиеся на закон, религиозные постулаты, древние обычаи и т.д.; обусловленные определенными обстоятельствами основание, способность, возможность делать что-нибудь, пользоваться чем-нибудь [15, с. 1101].

Под правами в юридическом смысле принято понимать предоставленную и гарантированную государством, а также закрепленную в административно-правовых нормах меру возможного (дозволенного) поведения в правоотношениях, обеспеченную корреспондирующими обязанностями другого субъекта правоотношений [16, с. 113–114].

То есть правами правоохранительных органов в сфере административно-юрисдикционной деятельности являются те возможности, которыми их наделило государство для полного, всестороннего, объективного и оперативного решения административно-правовых споров.

Термин «обязанность» трактуется как: то, что надо безоговорочно соблюдать, что следует безотказно выполнять в соответствии с требованиями общества или исходя из собственной совести; определенный объем работы, совокупность дел, границы ответственности и т.п., определяются соответствующим званием, должностью, семейным положением и т.д. [15, с. 813]. Субъективные административно-правовые обязанности – это возложенная государством и закрепленная в административно-правовых нормах мера должного поведения в правоотношениях, их реализация обеспечена возможностью применения государственного принуждения или осуждения [16, с. 114]. То есть под обязанностями правоохранительных органов в сфере административно-юрисдикционной деятельности необходимо понимать возложенную на них государством и закрепленную в законодательстве меру их надлежащего поведения (активного или пассивного) в сфере решения административно-правовых споров, реализация которой может сопровождаться применением мер принуждения.

Права и обязанности являются взаимосвязанными и корреспондирующими друг другу правовыми категориями. Они настолько тесно связаны между собой и взаимодополняют друг друга, что в нормативно-правовых актах законодатель довольно часто их не разграничивает, а использует комплексное понятие «полномочия».

Выводы. Обобщая вышеизложенное, можно сделать вывод, что компетенция правоохранительных органов в сфере административно-юрисдикционной деятельности является ком-

плексным явлением, которое характеризует их законодательно определенные полномочия, которые они могут реализовать в соответствующей сфере правоохранительной деятельности с целью обеспечения законности и правопорядка в государстве. Она реализуется четко определенными субъектами в соответствующей сфере (в рамках административно-юрисдикционного производства) и в установленном порядке. Субъект правоохранительной деятельности не может действовать вне установленных законодательством границ. В то же время он обязан неукоснительно выполнять возложенные на него обязанности. С учетом вышеизложенного, компетенцию правоохранительных органов в сфере административно-юрисдикционной деятельности можно определить как совокупность закрепленных в законодательстве их прав и обязанностей, которые применяются для решения административных споров, и реализуются четко определенным кругом субъектов, в соответствии с установленной процедурой и в пределах, определенных законом.

Список использованной литературы:

1. Словарь иностранных слов / сост. И.М. Сулова. – М.: Книга, 1987. – 711 с.
2. Юридична енциклопедія : в 6-и т. / Ю.С. Шемшуненко та ін. – К.: Українська енциклопедія, 2004. – Т. 6 : Т–Я. – 2004. – 672 с.
3. Скакун О.Ф. Теорія держави і права : [підручник] / О.Ф. Скакун, пер. з рос. – Х.: Консум, 2001. – 656 с.
4. Армаш Н.О. Керівник органу виконавчої влади : адміністративно-правовий статус / Н.О. Армаш. – Запоріжжя : Гуманітарний університет «Запорізький інститут державного та муніципального управління», 2006. – 248 с. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://radnuk.info/posibnuk/admin-pravo/451-kerivnuk/7093-s-3-----html>
5. Ключев О.М. Компетенція органів внутрішніх справ у сфері охорони громадського порядку на регіональному рівні / О.М. Ключев // Право і безпека. – 2006. – № 5–4. – С. 61–63.
6. Лазарев Б.М. Компетенция органов управления : Правовые проблемы оформления и реализации / Б.М. Лазарев. – М.: Юридическая литература, 1972. – 280 с.
7. Крупчан О.Д. Компетенція центральних органів виконавчої влади / О.Д. Крупчан // Вісник Академії правових наук України. – 2002. – № 2 (29). – С. 47–59.
8. Мельник Р.С. Загальне адміністративне право : [навчальний посібник] / Р.С. Мельник, В.М. Бевзенко ; за заг. ред. Р.С. Мельника. – К.: Ваіте, 2014. – 376 с.
9. Правознавство : [підручник для студ. вищих навч. закладів] / за ред. В.В. Копейчикова, А.М. Колодія. – К.: Юрінком Інтер, 2006. – 752 с.
10. Сікорський О.П. Поняття концепції органу виконавчої влади / О.П. Сікорський // Гуманітарний вісник Національного університету кораблебудування імені адмірала Макарова. – Миколаїв : НУК, 2012. – Вип. 5. – С. 52–54.
11. Потіп М.М. Щодо сутності компетенції органів державної виконавчої влади та місцевого самоврядування / М.М. Потіп // Право і суспільство. – 2012. – № 6. – С. 32–35.
12. Гусаров С.М. Адміністративно-юрисдикційна діяльність органів внутрішніх справ України : [навч. посібник] / С.М. Гусаров; Міністерство внутрішніх справ України. – К., Х.: НікаНова. – 2011. – 360 с.
13. Кодекс України про адміністративні правопорушення : Закон, Кодекс від 7 грудня 1984 р. № 8073–X // Відомості Верховної Ради Української Радянської Соціалістичної Республіки. – 1984. – Додаток до № 51. – Ст. 1122
14. Голосніченко І.П. Теорія повноважень, їх легітимність та врахування потреб і інтересів при встановленні на законодавчому рівні / І.П. Голосніченко, Д.І. Голосніченко // Вісник Національного технічного університету України «Київського політехнічного інституту імені Ігоря Сікорського». – Політологія. Соціологія. Право : збірник наукових праць. – 2011. – № 1(9). – С. 147–155.
15. Великий тлумачний словник сучасної української мови (з дод., допов. та СД) / за ред. В.Т. Бусела. – К.; Ірпінь : ВТФ «Перун». – 2009. – 1736 с.
16. Державне управління : проблеми адміністративно-правової теорії та практики / за ред. В.Б. Авер'янова. – К.: Факт, 2003. – 384 с.