

УДК 342.98

МЕТОДОЛОГІЯ ВИЗНАЧЕННЯ СУТНОСТІ КОМПЕТЕНЦІЇ АТЕСТАЦІЙНИХ КОМІСІЙ В УКРАЇНІ

Олександр ВІЛЬЧИНСЬКИЙ,

аспірант

Міжрегіональної Академії управління персоналом

АНОТАЦІЯ

У статті аналізуються наявні теоретичні підходи до визначення сутності та побудови компетенції атестаційних комісій в Україні. Охарактеризовано основні концепції поняття та структури компетенції залежно від різних методологічних підходів. Сформульовано висновок, що компетенцію атестаційних комісій треба розуміти як сукупність їх визначених законами і підзаконними правовими актами завдань, предметів відання та владних повноважень. Розкрито зміст елементів структури компетенції атестаційних комісій та окреслено вплив її уніфікації на ефективність здійснення процедур атестації в Україні.

Ключові слова: компетенція, повноваження, атестаційні комісії, публічне управління, структура.

METHODOLOGY FOR DETERMINING THE ESSENCE OF COMPETENCE ATTESTATION COMMISSIONS IN UKRAINE

Oleksandr VILCHYNSKYI,

Postgraduate Student

of the Interregional Academy Personnel Management

SUMMARY

The article analyzes the theoretical approaches to the problem of determining the competence of certification commissions in Ukraine. The characteristic is given to the concept and structure of competence depending on various methodological approaches. The conclusion was made as a result of the research that the competence of certification commissions should be understood as the totality of their tasks, subjects of competence and powers of authority defined by laws and sub-legal acts.

Key words: competence, powers, certification commissions, public administration, structure.

Постановка проблеми. Компетенція атестаційних комісій є визначальним елементом їх адміністративно-правового статусу, адже вона окреслює межі діяльності, результати якої тягнуть за собою прийняття управлінсько-правових рішень. Перевищення атестаційною комісією своєї компетенції, встановленої для неї відомчими нормативно-правовими актами, на практиці викликає скасування таких рішень, у тому числі у судовому порядку. Своєю чергою, це призводить до репутаційних втрат органу управління. Як свідчить практика, скасування рішень атестаційних комісій органів Національної поліції України загальмували процеси оновлення цього правоохоронного органу, що значно знизило ефективність його реформування. Крім того, судові скасування таких рішень несе із собою суттєве фінансове навантаження на орган (установу, підприємство, організацію), персонал якого виступає об'єктом атестації, внаслідок відшкодування працівникам шкоди, у тому числі у разі незаконного звільнення, відшкодування судових витрат тощо.

Стан дослідження. Серед науковців, які досліджували компетенцію суб'єктів адміністративно-правових відносин, варто назвати В.Б. Авер'янова [1], С.С. Алексеева [2], С.М. Алфьорова [3], М.М. Андріїва [4], Г.В. Атаманчука [5], І.Л. Бачило [6], Ю.В. Георгієвського [7], В.В. Комарова [8], С.А. Комарова [9], А.П. Коренева [10], Б.М. Лазарева [11], В.Я. Малиновського [12], В.К. Мамутова [13], О.О. Маркову [14], В.С. Нерсеянца [15], В.М. Плішкіна [16], М.М. Потіпа [17], С.Г. Серьогіну [18], О.Ф. Скакун [19], Ю.О. Тихомирова [20], А.О. Ткаченка [21], Ю.С. Шемшученка [22], К.Ф. Шеремета [23], В.К. Шкарупу [24], С.О. Чикурлія [25] та ін. Разом із тим питання правового статусу атеста-

ційних комісій у науці адміністративного права майже не досліджувалося, що зумовлює актуальність та важливість теми цієї статті.

Метою і задачею статті є визначення особливостей компетенції атестаційних комісій в Україні.

Виклад основного матеріалу. Термін «компетенція» перейшов із західноєвропейської державознавчої літератури у вітчизняну наприкінці XIX ст. [18, с. 490]. «Академічний тлумачний словник української мови» визначає «компетенцію» як добру обізнаність із чим-небудь або коло повноважень якої-небудь організації, установи або особи [26, с. 250]. Аналогічно це поняття формулюється і «Словником іншомовних слів» за редакцією О.С. Мельничука: компетенція (лат. *competentia*, від *competere* – взаємно прагнути; відповідаю, підходжу) – коло повноважень якої-небудь організації, установи або особи; коло питань, в яких ця особа має певні повноваження, знання, досвід [27, с. 403].

Юридичні словники конкретизують поняття «компетенція». Водночас вони дають змогу побачити різноманітність та відсутність однозначності у підходах до тлумачення цієї категорії. Так, автори «Великого юридичного словника» та «Міжнародної поліцейської енциклопедії» визначають це поняття як сукупність юридично встановлених повноважень, прав і обов'язків конкретного державного органу (органу місцевого самоврядування) або посадової особи, що визначають його місце в системі державних органів (органів місцевого самоврядування) [28, с. 293; 29, с. 266]. В «Юридичній енциклопедії» під редакцією Ю.С. Шемшученка вищевизначене визначення дещо розширено, але не шляхом додавання структурних елементів, а за допомогою розвитку тлумачення поняття «повноважен-

ня»: компетенція – це 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 тощо [22, с. 197].

В.Я. Малиновський у «Словнику термінів і понять із державного управління» визначає компетенцію як сукупність предметів відання та повноважень (прав і обов'язків), що надаються суб'єкту управління (органу або посадовій особі) з метою 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 [12, с. 87].

Аналіз теоретичних джерел також свідчить, що на цей час єдиної думки щодо визначення та структури компетенції нема. Так, В.Б. Авер'янов визначав компетенцію державного органу як сукупність його прав і обов'язків (державно-владних повноважень) та предмет управлінського впливу (відання) [1, с. 40].

С.Г. Серьогіна визначає підвідомчість як юридичну вказівку «на територіальні межі та змістовну специфіку тих суспільних відносин, на які націлена владна діяльність органу, чим зумовлена необхідність її розчленування на дві складові частини – предметну і територіальну підвідомчість» [18, с. 18.]. Ю.О. Тихомиров предметами відання, зокрема, вважає вплив на розвиток сфер державного і суспільного життя, галузей економіки, вид діяльності, матеріальні об'єкти, фінансово-грошові засоби, державні та інші інститути, керівників та посадових осіб, правові акти. На його думку, різноманітні комбінації цих предметів як об'єктів впливу відрізняють компетенцію різних суб'єктів права [20, с. 55–57].

Ю.В. Георгієвський, аналізуючи роботу С.Г. Серьогіної «Форма правління: питання конституційно-правової теорії та практики», звертає увагу на справедливості її зауваження, що у структурі компетенції органів публічної влади найбільш доцільно виділяти два елементи – підвідомчість і повноваження, оскільки саме вони дають змогу дійти цілком певного висновку про правомочність владного органу в конкретних публічних правовідносинах [7, с. 71]. Або, як зазначають інші науковці, предмети відання органу, що є юридично визначеними сферами діяльності, та об'єкти впливу – це найбільш стабільні елементи компетенції, які являють собою її постійну базу [23, с. 37; 21, с. 195].

Проте деякі вчені (С.С. Алексєєв [2, с. 152], В.К. Мамутов [13, с. 62], В.С. Нерсеянц [15, с. 263], В.М. Плішкін [16, с. 21]), надаючи визначення терміна «компетенція», залишають поза увагою «предмет відання» («підвідомчість») як елемент структури і фактично отождолюють компетенцію з повноваженнями.

Так, Б.М. Лазарєв вважає, що компетенція містити обов'язок (перед державою) і право (щодо об'єктів управління) здійснювати певні завдання та функції, підкреслюючи при цьому, що у компетенцію органу входять не всі його права й обов'язки, а тільки такі, що необхідні для досягнення поставленої мети [11, с. 102].

З цього приводу ми приєднуємось до науковців, які вважають, що у разі належності до елементів компетенції виключно владних повноважень збігається зміст цих понять [21, с. 195]; визначення компетенції державних органів тільки з урахуванням їх державно-владних повноважень не дає змоги її чітко диференціювати стосовно кожного державного органу [5, с. 126]. А.О. Ткаченко підкреслює:

«Поняття «компетенція» є ширшим за поняття «повноваження». Владним повноваженням є забезпечена законом вимога уповноваженого суб'єкта конкретної поведінки та дій від юридичних та фізичних осіб. А під час встановлення компетенції органу влади юридично визначаються також ті сфери діяльності, на які буде поширюватися його повноваження» [21, с. 195].

Г.В. Атаманчук розглядає компетенцію як сукупність функцій та повноважень, оскільки, на його погляд, «правове закріплення (узгоджене за вертикаллю і горизонталлю) управлінських функцій державних органів в їх компетенції дає змогу конкретизувати і чітко висловлювати зміст керуючих впливів різних державних органів з урахуванням характеру їх взаємозв'язків із керованими об'єктами та іншими державними органами» [5, с. 126–128].

А.П. Корєнев, В.В. Комаров та С.А. Комаров, С.О. Чикурлій, крім функцій та повноважень, додають до поняття компетенції ще й такі елементи, як призначення та структуру органу, його завдання та цілі, форми і методи діяльності [10, с. 61; 8, с. 24; 9, с. 76; 25, с. 11].

М.М. Потіп та М.М. Андрійєв розуміють під компетенцією владних органів поєднання знань, умінь та навичок посадових осіб із практикою державного і суспільного життя, з повнотою законного державновладного впливу на адміністративні відносини політичної, економічної, фінансової, соціально-культурної спрямованості [17, с. 33; 4, с. 3].

Низка науковців вважає відповідальність належною до складу компетенції. Так, О.Ф. Скакун розуміє компетенцію державного органу як закріплену законом або підзаконним актом сукупність його владних повноважень, предмета відання та юридичну відповідальність за неналежне виконання або перевищення повноважень [19, с. 594]. Аналогічні думки дотримуються І.Л. Бачило, Г.Г. Забарний, Р.А. Калужний та В.К. Шкарупа [6, с. 102; 24, с. 54].

На відміну від них, А.О. Ткаченко вважає: «Відповідальність не є складовою частиною компетенції, а є наслідком її нездійснення або неналежного здійснення» [21, с. 194]. Водночас, на думку Ю.О. Тихомирова, відповідальність є супутнім елементом компетенції за невиконання покладених повноважень, що надає їй публічно-правову забезпеченість [20, с. 55–57].

З огляду на існування різноманіття поглядів на сутність компетенції, ми приєднуємось до тих науковців, на думку яких компетенція – це певний обсяг державної діяльності, покладений на конкретний орган, або коло питань, передбачених законодавством, іншими нормативно-правовими актами, які він має право вирішувати в процесі практичної діяльності (коло питань, що вирішуються міністерством, визначається у положенні про відповідне міністерство; відомством – у положенні про відповідне відомство) [3, с. 52]. Або, як стисло висловився Ю.О. Тихомиров, це обсяг публічної діяльності, закріплений за уповноваженим суб'єктом [20, с. 55–57]. Ми вважаємо цілком слушною думку науковця щодо елементів компетенції, якими є: 1) нормативно визначені завдання; 2) предмети відання як юридично визначені сфери та об'єкти впливу; 3) владні повноваження як гарантована законом міра прийняття рішень і вчинення дій [20, с. 55–57].

Аналіз судової практики щодо оскарження рішень атестаційних комісій підтверджує таку думку О.О. Маркової: «Чітке визначення компетенції має дуже важливе значення, оскільки, окреслюючи межі самостійності і відповідальності органу, запобігає компетенційним спорам» [14, с. 656]. Наслідком перевищення атестаційними комісіями меж компетенції, визначених відомчими нормативними актами, стає скасування прийнятих ними рішень.

Так, у справі № 22а-13/2006 р. позивач первісно звернувся з позовом про скасування наказу Управління Мініс-

терства внутрішніх справ України в Чернігівській області щодо пониження його у спеціальному званні на одну ступінь та поновлення його у спеціальному званні «капітан міліції». Розглянувши позов Прилуцький міськрайонний суд рішенням від 03.10.2006 р. дійшов висновку про незаконність наказу з тих підстав, що результати атестації не можуть бути підставою для притягнення позивача до дисциплінарної відповідальності. Апеляційний суд Чернігівської області, розглянувши апеляційну скаргу УМВС України в Чернігівській області, дослідивши матеріали справи, 03.01.2007 р. дійшов висновку, що апеляційна скарга підлягає залишенню без задоволення, а оскаржувана постановою суду першої інстанції – залишенню без змін, із наведених нижче підстав.

«Відповідно до «Інструкції про порядок проведення атестування особового складу органів внутрішніх справ України», затвердженої Наказом МВС України № 181 від 22.03.2005 р. та зареєстрованої в Міністерстві юстиції України 23.05.2005 р. за № 559/10839, атестування працівників органів внутрішніх справ проводиться з метою діяльності органів внутрішніх справ, підвищення ефективності їх роботи та підтвердження професійного рівня працівників відповідно до Положення про проходження служби рядовим і начальницьким складом органів внутрішніх справ. На підставі всебічного розгляду показників роботи, професійної компетенції працівника і його ділових та особистих якостей атестаційна комісія шляхом відкритого голосування приймає один із таких висновків: обійманій посаді відповідає або ж не відповідає. Є вірним по суті висновок суду першої інстанції щодо того, що за таких обставин прийняття атестаційною комісією рішення щодо пониження позивача в спеціальному званні не є компетенцією атестаційної комісії. Доводи апеляційної скарги щодо відповідності оскаржуваного наказу п. 37 Положення про проходження служби рядовим і начальницьким складом органів внутрішніх справ України та ст.ст. 12, 13 Закону України «Про дисциплінарний статут органів внутрішніх справ України» не можуть бути підставою для скасування вірного по суті судового рішення, оскільки пониження в спеціальному званні на один ступінь хоча і є видом дисциплінарного стягнення, притягнення до дисциплінарної відповідальності не є компетенцією атестаційної комісії. Таке рішення може бути прийнято особисто начальником Управління МВС лише за результатами перевірки за фактом вчинення проступку або на підставі рішення кадрової комісії зазначеного Управління.

Апеляційний суд не знайшов підстав для скасування оскаржуваної постанови суду першої інстанції, а доводи апеляційної скарги УМВС України в Чернігівській області не були узяті до уваги апеляційним судом, оскільки вони спростовуються вищезазначеними нормативними актами» (ЄДРСР – 404819) [30].

Низька довіра суспільства в Україні до силового блоку, що утворилась на початок 2014 р., викликала необхідність реформування у цій сфері. Одним із шляхів було обрано ліквідацію як юридичних осіб публічного права територіальних органів Міністерства внутрішніх справ (міліція) та утворення як юридичних осіб публічного права територіальних органів Національної поліції України. На вимогу громадянського суспільства її склад підлягав оновленню. До створеного правоохоронного органу не мали увійти посадові особи міліції, що дискредитували себе або професійні якості яких не відповідають сучасним запитам. Запобіжним заходом недопущення таких осіб у Національну поліцію авторам реформи уявлялось проведення обов'язкової атестації.

Проте недосконалість відомчої нормативно-правової бази викликала по країні тисячі позовів до судів щодо скасування рішень атестаційних комісій органів Національної по-

ліції та наказів керівників цих органів, прийнятих на підставі рішень комісій, та поновлення звільнених у своїх посадах.

Висновки. Компетенцію атестаційних комісій треба розуміти як сукупність їх визначених законами і підзаконними правовими актами завдань, предметів відання та владних повноважень. На нашу думку, для попередження скасування рішень атестаційних комісій у судовому порядку, які тягнуть за собою відшкодування коштів із державного (місцевих) бюджетів та зниження довіри до органів публічного управління, було б доцільним уніфікувати їх правовий статус, щоб обсяг їх завдань, прав, обов'язків, відповідальності та гарантій діяльності не мав кардинальних відмінностей залежно від суб'єкта управління, за якого (яким) такі комісії створюються. Напрямами подальших наукових розвідок мають стати створення моделі правового статусу атестаційної комісії та визначення шляхів її правового закріплення.

Список використаної літератури:

1. Адміністративне право України. Академічний курс: підручник: у 2 т. / ред. колегія: В.Б. Авер'янов (голова). Київ: Юридична думка, 2004. Т. 1. Загальна частина. 584 с.
2. Алексеев С.С. Общая теория права. В 2-х т. Москва: Юридическая литература, 1982. Т. II. 423 с.
3. Алфьоров С.М., Ващенко С.В., Долгополова М.М., Купін А.П. Адміністративне право. Загальна частина: навчальний посібник. Київ: Центр учбової літератури, 2011. 216 с.
4. Андрійв М.М. Поняття та структура компетенції органів публічної влади. Теорія та практика державного управління. 2017. № 2 (57). С. 1–8.
5. Атаманчук Г.В. Теория государственного управления. Курс лекций. Москва: Юридическая литература, 1997. 400 с.
6. Бачило И.Л. Функции органов управления. Москва: Юридическая литература, 1972. 200 с.
7. Георгієвський Ю.В. Конституційно-правова природа компетенції органів державної виконавчої влади та місцевого самоврядування. Часопис Київського університету права. 2014. № 2. С. 70–74.
8. Основи правознавства: навч. посібник / за ред. В.В. Комарова. Харків, 2006. 260 с.
9. Комаров С.А. Общая теория права: учебник / 4-е изд., перераб. и доп. Москва: Юрайт, 1998. 448 с.
10. Административное право. Общая и Особенная части: учебник / под ред. докт. юрид. наук, проф. А.П. Коренева. Москва: Юридическая литература, 1986. 400 с.
11. Лазарев Б.М. Компетенция органов управления. Москва: Юридическая литература, 1972. 280 с.
12. 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.
13. Мамутов В.К. О соотношении понятий компетенции и правоспособности государственных органов. Правоведение. 1965. № 4. С. 60–67.
14. Маркова О.О. Співвідношення правосуб'єктності і компетенції деяких суб'єктів публічного права в договірних відносинах. Форум права. 2013. № 1. С. 655–667.
15. Нерсеянц В.С. Общая теория права и государства. Учебник для юрид. вузов и факультетов. Москва: НОРМА-ИНФРА-М, 1999. 552 с.
16. Плішкін В.М. Теорія управління органами внутрішніх справ: підручник / за ред. канд. юрид. наук Ю.Ф. Кравченка. Київ: Нац. акад. внутр. справ України, 1999. 702 с.
17. Потіп М.М. Щодо сутності компетенції органів державної виконавчої влади та місцевого самоврядування. Право і суспільство. 2012. № 6. С. 32–35.
18. Сєрьогіна С.Г. Форма правління: питання конституційно-правової теорії та практики: монографія. Харків: Право, 2011. 768 с.

19. Скаун О.Ф. Теория государства и права. Харків: Эспада, 2005. 536 с.

20. Тихомиров Ю. А. Теория компетенции. Москва: Юридическая литература, 2001. 355 с.

21. Ткаченко А.О. Поняття компетенції державного органу. Часопис Київського університету права. 2009. № 4. С. 192–197.

22. Юридична енциклопедія: у 6 т. / редкол.: Ю.С. Шемшученко (відп. ред.) та ін. Київ: Укр. енцикл., 2001. Т. 3: К–М. 792 с.

23. Шеремет К.Ф. Компетенция местных Советов. Москва: Моск. гос. ун-т, 1968. 168 с.

24. Забарний Г.Г., Калюжний Р.А., Шкарупа В.К. Адміністративне право України: навч. посіб. Київ: Київський ун-т, 2005. 368 с.

25. Чикурлій С.О. Конституційно-правовий статус органів виконавчої влади України: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02 / Інститут законодавства Верховної Ради України. Київ, 2008. 22 с.

26. Словник української мови: в 11-ти т. / АН УРСР, Ін-т мовознавства ім. О.О. Потебні / ред. В.О. Винник, В.П. Градова, І.О. Кільчевський та ін. Київ: Наукова думка, 1973. Т. 4: І–М. 840 с.

27. Словник іншомовних слів / за ред. О.С. Мельничука. 2-е вид., випр. і доп. Київ: Головна редакція «Українська радянська енциклопедія» (УРЕ), 1985. 966 с.

28. Большой юридический словарь / под ред. А.Я. Сухарева. 3-е изд., доп. и перераб. Москва: ИНФРА-М, 2007. 858 с.

29. Міжнародна поліцейська енциклопедія: у 10 т. / відп. ред.: Ю.І. Римаренко, В.Я. Тацій, Ю.С. Шемшученко та ін. Київ: КНТ, 2006. Т. III. Поліцейський менеджмент: історія та сучасність. 1192 с.

30. Ухвала Апеляційного суду Чернігівської області від 20.01.2007 р. Єдиний державний реєстр судових рішень. URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/404819>.

ІНФОРМАЦІЯ ПРО АВТОРА

Вільчинський Олександр Ванадійович – аспірант Міжрегіональної Академії управління персоналом

INFORMATION ABOUT THE AUTHOR

Vilchynskiy Oleksandr Vanadiiovych – Postgraduate Student of the Interregional Academy Personnel Management

Vavnd2@i.ua