

КОМПЕТЕНЦІЯ ПРАВООХОРОННИХ ОРГАНІВ УКРАЇНИ ЯК ОБ'ЄКТ ВИВЧЕННЯ В ПРОЦЕСІ ФАХОВОЇ ПІДГОТОВКИ МАЙБУТНІХ ЮРИСТІВ

Кушлакова Н. М.,

*професор кафедри соціально-гуманітарної та фундаментальної підготовки
Західнодонбаського інституту
ПрАТ «ВНЗ «Міжрегіональна Академія управління персоналом»*

Сидоркіна Р. Д.,

*доцент кафедри соціально-гуманітарної та фундаментальної підготовки
Західнодонбаського інституту
ПрАТ «ВНЗ «Міжрегіональна Академія управління персоналом»*

У статті представлені результати аналізу визначення категорії компетенції правоохоронних органів, акцентується увага на чіткому визначенні їх у нормативно-правових актах. Всебічно обґрунтовано важливість вивчення матеріальних та процесуальних аспектів означеної категорії під час підготовки майбутніх юристів.

В статье представлены результаты анализа определения категории компетенции правоохранительных органов, акцентируется внимание на четком обозначении их в нормативно-правовых актах. Всесторонне обоснована важность изучения материальных и процессуальных аспектов этой категории при подготовке будущих юристов.

The article presents the results of the analysis of the definition of the category of competence of law enforcement agencies, focuses on a clear definition in the regulatory legal acts. The importance of studying the material and procedural aspects of this category in the training of future lawyers is fully substantiated.

Ключові слова: компетенція, правоохоронні органи, контролюючі функції, нормативно-правові акти, посадові особи.

Постановка проблеми. Останнім часом, з урахуванням збільшення сфер суспільної діяльності та кількості правопорушень, що в них учиняються, великого значення набула діяльність правоохоронних органів. Механізми та межі компетенції правоохоронних органів закріплені в нормативно-правових актах України. Так, діяльність органів поліції врегульована нормами Закону України «Про Національну поліцію», органів прокуратури – Законом України «Про прокуратуру», органів Служби безпеки України – Законом України «Про Службу безпеки України» та інші. Виходячи з норм вказаних законів, діяльність перерахованих правоохоронних органів повинна бути спрямованою на досягнення тих цілей та завдань, що визначені як пріоритетні Конституцією України. Такими цілями є розвиток і зміцнення демократичної, соціальної, правової держави, забезпечення прав і свобод людини та гідних умов її життя. Але досягнення даної мети можливе лише за умови прикладання до цього зусиль усіх верств населення, незалежно від походження, соціального та економічного становища. Не останню роль у досягненні даної мети відіграє освіта.

Національна стратегія розвитку освіти в Україні на період до 2021 року, схвалена Указом Президента України від 25 червня 2013 року, визначає, що нинішній рівень освіти в Україні не дає їй змоги повною мірою виконувати функцію ключового ресурсу соціально-економічного розвитку держави і підвищення добробуту громадян. Залишається низькою престижність освіти й науки в суспільстві [1].

Вказаною Національною стратегією запропоновані певні заходи, що мають на меті покращення рівня освіти всіх верств населення та удосконалення громадського життя. Такими заходами є: приведення мережі вищих навчальних закладів і системи управління вищою освітою у відповідність із потребами розвитку національної економіки та запитами ринку праці; розширення автономії вищих навчальних закладів; розроблення стандартів вищої освіти, зорієнтованих на компетентнісний підхід, узгоджених із новою структурою освітньо-кваліфікаційних рівнів вищої освіти та з Національною рамкою кваліфікацій; залучення роботодавців до співпраці з вищими навчальними закладами, зокрема, до участі в розробленні стандартів вищої освіти, організації проходження практики студентами, вирі-

шенні питань надання першого робочого місця випускникам. Виходячи з даної пропозиції, вдосконалення освітньої діяльності з підготовки фахівців-правників за напрямом правоохоронної діяльності є одним з найбільш пріоритетних завдань вищої освіти.

Питанням правоохоронних органів присвячені праці відомих науковців, таких, як: В.Б. Авер'янов, О.М. Бандурка, Д.Г. Заброда, А.Т. Комзюк, С.С. Шоптенко тощо [2–7]. Аналіз та шляхи вирішення педагогічних проблем професійної підготовки майбутніх юристів презентували в наукових розвідках А.В. Кочубей, В.С. Рижигов, А.В. Рибачук, Л.В. Сітовська [8–11]. Але досліджені роботи не вирішують проблемних питань, окреслених заявленою темою наукового пошуку.

Тому **метою статті** є дослідження категорії «компетенція», визначення важливості та пріоритетності вивчення в навчальному процесі вищого навчального закладу за юридичним спрямуванням матеріальних та процесуальних аспектів компетенції правоохоронних органів, окреслення кола питань щодо компетенції, на які повинна звертатися увага викладачів під час підготовки юристів.

Виклад основного матеріалу. Відповідно до ст. 19 Конституції України правовий порядок в Україні ґрунтується на засадах, відповідно до яких ніхто не може бути примушений робити те, що не передбачено законодавством. Органи державної влади й органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України [12].

Охорона суверенітету України, територіальної цілісності, державного і суспільного ладу, прав та свобод громадян, власності, публічної безпеки та порядку є обов'язком держави, виконання якого покладається на правоохоронні органи. Саме вони покликані забезпечувати законність та правопорядок у відповідних, підпорядкованих їм сферах, у межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України.

Таким чином, Конституцією України компетенція органів державної влади, зокрема правоохоронних органів, визначена однією з найважливіших задач, яка потребує уваги під час використання владних повноважень.

Тому доречно було би сформулювати поняття компетенції. На жаль, нормами Конституції та інших законодавчих актів не закріплено визначення дефініції «компетенція». Дослідження даної категорії та обсягів її застосування в діяльності правоохоронних органів можна здійснити лише за допомогою загальнотеоретичних методів.

Термін «компетенція» походить від латинського «competentia» (ведення, здатність, приналежність до права) – сукупність предметів відання, функцій, повноважень, прав та обов'язків органу виконавчої влади, посадової особи. З управлінської точки зору компетенція визначає положення того чи іншого органу в їхній системі, а також виступає як метод урегулювання взаємовідносин між цими органами [13]. Наприклад, відповідно до «Словника української мови» термін «компетенція» визначається як: 1) добра обізнаність із чим-небудь; 2) коло повноважень якої-небудь організації, установи або особи [14]. Водночас «Словник іноземних слів» дає інше трактування даної категорії як щодо її походження, так і щодо змісту – від лат. «competentia» – належність по праву; коло повноважень будь-якої установи або особи; коло питань, в яких дана особа має пізнання та досвід» [15, с. 344].

Значний інтерес для дослідження має погляд Ю.С. Шемчушенка, який зазначає, що компетенція (лат. – відповідність, узгодженість, від – взаємно прагнути, відповідати, підходити) – сукупність встановлених в офіційній – юридичній чи неюридичній – формі прав і обов'язків, тобто повноважень будь-якого органу або посад, особи, які визначають можливості цього органу або посад, особи приймати обов'язкові до виконання рішення, організовувати та контролювати їх виконання, вживати в необхідних випадках заходи відповідальності тощо. Компетенція державних органів (органів місцевого самоврядування) та їх посад, осіб установлюється правовими актами, отже, її реалізація забезпечується засобами державного примусу. Компетенція недержавних органів та їх посад, осіб (органів об'єднань громадян, релігійних організацій, форм самоорганізації населення, підприємств, установ і організацій недержавних форм власності тощо) не має юридично-владного характеру і відповідного державного примусового забезпечення. Обсяг компетенції конкретних державних органів та їх посад, осіб залежить від місця, яке посідає той чи інший орган або посада, особа в ієрархічній структурі відповідних органів: чим вищий рівень органу та його посад, особи, тим більший обсяг їхніх компетенцій. Своїм змістом і спрямованістю компетенції державних органів та їх посад, осіб розрізняється залежно від гілки державної влади, до якої належить відповідний орган або посада, особа. Основною формою реалізації державними органами своєї компетенції є видання ними правових актів [16, с. 196].

Важливого значення в аспекті узагальнення розглянутих понять набуває думка вченого В.Б. Авер'янова, з якою не можна не погодитися, що «єдина загальна компетенція системи органів виконавчої влади існує незалежно від того, якою конкретно компетенцією наділений певний орган державної виконавчої влади. При цьому така єдина загальна компетенція системи органів виконавчої влади може мати як потенціальний, так і реальний зміст» [17, с. 32]. Але, як зауважує Н.В. Лебідь, слід пам'ятати про те, що, регламентуючи компетенцію державних органів, законодавець, використо-

вуючи правові норми, регулює відносини трьох видів: 1) відносини між цими органами та об'єктами їхнього управлінського впливу; 2) відносини між самою державою і державними органами; 3) відносини між органами виконавчої влади [18, с. 24–25].

Однак більш прийнятною і доречною, з нашої точки зору, є дуалістичний підхід до визначення категорії «компетенція органу», що включає в себе два елементи: по-перше, «предмети відання» (коло суспільних відносин), по-друге, «права та обов'язки» або «владні повноваження» органу. Розглядаючи дуалістичний зміст компетенції органів державної влади, можна зробити такі висновки.

По-перше, реальною компетенцією певного державного органу є компетенція, закріплена у відповідних нормативно-правових актах щодо нього в конкретно визначений проміжок часу.

По-друге, до потенційної компетенції органу влади належить компетенція, що в повному обсязі впливає із завдань і функцій держави взагалі.

По-третє, компетенція певного органу влади, який у даний час функціонує, не є вичерпною і повністю узгодженою із завданнями і функціями держави.

По-четверте, врегулювання питання про взаємовідповідність потенційного і реального базису в компетенції органу державної влади потребує вираженого і кваліфікованого наукового аналізу.

По-п'яте, питання співвідношення реальної і потенційної компетенції певного державного органу повинно вирішуватися за будь-якої зміни структури органів державної влади (як зовнішньої, так і внутрішньої).

Таким чином, дефініцію «компетенція правоохоронного органу» можна сформулювати як визначені в конкретному законодавчому акті завдання, функції, обов'язки і права, принципи, форми й методи діяльності, структура та відповідальність. Характеризуючи поняття компетенції правоохоронного органу в загальному вигляді, варто сказати, що це система повноважень, тобто особливого роду суб'єктивних прав і обов'язків, що виникають під час здійснення зазначеним органом своїх функцій на території України. Саме на це потрібно акцентувати увагу студентів-правників під час викладання предметів.

Компетенція правоохоронного органу окреслюється, зокрема, шляхом вказівки на управлінські функції, що покладені на органи цього відомства стосовно до врегульованих правовідносин, а також шляхом розгляду взаємовідносин із суб'єктами. Аналіз компетенції має дуже важливе значення для удосконалення не тільки системи органів, але й структури кожного з них, адже структура повинна створювати найкращі умови для реалізації тих управлінських функцій і повноважень, що покладені на даний орган.

Визначаючи компетенцію правоохоронного органу та його структурних органів під час реалізації законодавчо закріплених функцій, варто враховувати, що кожен із зазначених органів є ланкою загальної системи управління, і що його компетенція – це не окремі її частини, а визначена система.

Групуючи в межах одного відомства різні управлінські функції і повноваження, що роз'єднують їх, необхідно враховувати, що серед них є такі, в яких виражається головне призначення даного державного органу, і які додають йому якісну визначеність. Разом із тим багато інших функцій і повноважень можуть бути включені в компетенцію цього органу чи виключені з неї, принципово не змінюючи його якісної характеристики.

Державну діяльність будь-якого правоохоронного органу прийнято поділяти на внутрішньо-організаційну і зовнішню. Перша включає питання організації роботи в даному органі, поточне планування і підсумковий контроль, підбір, розміщення, підготовку і перепідготовку кадрів тощо. Внутрішньо-організаційна діяльність спрямована на вдосконалювання організації роботи даного правоохоронного органу, створення оптимальних умов для вирішення задач, що стоять перед ним. Компетенція суб'єктів внутрішньо-організаційної діяльності визначається спеціальним законом про певний конкретний правоохоронний орган і підзаконними актами. Необхідно відзначити, що внутрішньо-організаційна діяльність здійснюється керівною ланкою підрозділів усіх рівнів, тоді як зовнішня будується і забезпечується переважно оперативними працівниками апаратів управлінь і відділів територіальних підрозділів певного правоохоронного органу по суб'єктах адміністративно-територіального поділу.

Компетенція більшості органів державного управління окреслюється не тільки за змістом повноважень, але й у просторовому відношенні. Просторові межі діяльності правоохоронних органів – не формальний момент, вони мають чітко виражену предметну компетенцію. Варто мати чітке уявлення про компетенцію правоохоронних і контролюючих органів. Межі реалізації прав цих органів у даній сфері окреслені їхніми задачами і функціями. У зв'язку з цим будь-які права правоохоронних органів – проводити перевірки, вилучати документи, залучати до адміністративної і кримінальної відповідальності, збирати оперативну інформацію про діяльність тих чи інших підконтрольних суб'єктів тощо – реалізуються тільки в межах виконання завдань боротьби з певними правопорушеннями.

Відповідно до нормативних актів та змісту повноважень правоохоронні органи виконують правоохоронні та контролюючі функції. Такий функціональний розподіл суттєво розходиться з традиційною точкою зору. За змістом правоохоронна функція містить у собі: оперативно-розшукову діяль-

ність, провадження дізнання, досудове розслідування, провадження у справах про адміністративні правопорушення, застосування запобіжних заходів. Контролюючу функцію становлять такі групи: контрольні повноваження, що насамперед включають установлення певних вимог, обмежень та завдань щодо підконтрольних суб'єктів, а також перевірки їх виконання в конкретно визначених сферах суспільного життя, участь у господарському процесі як позивача.

У певних випадках законодавцем припущено помилки, коли в компетенції одного державного органу одразу поєднані декілька видів функцій. Результатом такого поєднання є взаємодія контрольних-правоохоронних повноважень, що, на нашу думку, ускладнює організацію роботи правоохоронного органу, заважає виконанню покладених на нього завдань та належному контролю за результатами його діяльності. Наприклад, завдання органів поліції пов'язані з наданням послуг у сферах: забезпечення публічної безпеки і порядку; охорони прав і свобод людини, а також інтересів суспільства і держави; протидії злочинності; надання в межах, визначених законом, послуг із допомоги особам, які з особистих, економічних, соціальних причин або внаслідок надзвичайних ситуацій потребують такої допомоги. Проте нормою ст. 23 п. 17, п. 21, п. 23 Закону України «Про національну поліцію» їм надано право здійснення перевірок по фактах порушення законодавства в окремих випадках [19], тобто компетенція даного органу безпідставно розширена. Але певних механізмів щодо реалізації даної контрольної компетенції нормативно не визначено. Така нормативна неврегульованість, з урахуванням фахового та соціального рівня кадрів органів поліції, тягне за собою велику кількість заздалегідь передбачуваних зловживань із боку посадових осіб даного державного органу під час реалізації ними контрольних повноважень. Лише відокремлення зайвих функцій, виходячи з покладених на правоохоронний орган завдань, дозволить структурувати всю систему державних органів, усуне можливі змішування та суперечки компетенцій різних органів державної влади.

Дослідження нормативної бази та наукових публікацій дозволяє зробити висновок про існування нагальної проблеми чіткого визначення компетенції правоохоронних органів, її нормативне закріплення в спеціальних законах, оскільки це призводить до дублювання їхньої роботи, до значного збільшення кількості витрат ресурсів на забезпечення цієї діяльності, а також, у деяких випадках, – до порушення норм процесуального законодавства. Усунення явних прогалин у законодавстві надасть можливість даним державним утворенням більш якісно проводити роботу, пов'язану з припиненням та зменшенням кількості правопорушень, захистити український ринок та збільшити обсяги надходжень грошових коштів до бюджетів усіх рівнів.

Висновки. Наділення відповідною компетенцією правоохоронних органів є однією з передумов ефективності використання можливостей держави в управлінні суспільними процесами. Чим точніше визначена компетенція, тим більш злагоджено працює апарат, ефективніше використовуються правові, організаційні й інші засоби для вирішення задач, визначених нормативно-правовими актами. А тому компетенція, організація та порядок діяльності правоохоронних органів, мають чітко та детально визначатися в окремих законах. Причому слід урахувати, що найбільший ефект може бути досягнутий у разі врегулювання правового положення і компетенції на єдиних концептуальних засадах усієї системи органів державної влади. Це дозволить вирішити проблему спільної узгодженості діяльності всіх правоохоронних органів, сприятиме виведенню їхньої роботи на якісно новий рівень та забезпечить належний правопорядок у державі. Акцентування уваги викладачів на вказаних матеріальних та процесуальних аспектах компетенції правоохоронних органів під час підготовки юристів здатне створити у студентів більш повне розуміння правової природи даного явища, а також меж дозволеної поведінки посадових осіб даних органів під час виконання ними законодавчо закріплених функцій.

Література:

1. Національна стратегія розвитку освіти в Україні на період до 2021 року схвалена Указом Президента України від 25 червня 2013 року.
2. Авер'янов В.Б., Андрійко О.Ф., Битяк Ю.П. Виконавча влада і адміністративне право. К., 2002. 668 с.
3. Бандурка О.М., Тищенко М.М. Адміністративний процес: підручник для вищих навч. закладів. К., 2001. 336 с.
4. Заброда Д.Г. Адміністративна відповідальність за корупційні діяння та інші правопорушення, пов'язані з корупцією: навчальний посібник. Дніпропетровськ, 2003. 100 с.
5. Заброда Д.Г. Взаємодія суб'єктів боротьби з корупцією (адміністративно-правовий аспект): дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07; Національна академія внутрішніх справ України. К., 2005. 240 с.
6. Комзюк А.Т. Місце органів прокуратури України в сучасній системі гілок влади. Форум права. 2013. № 2. С. 230–234. URL: http://www.irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis_nbuv/cgiirbis_64.exe

7. Шоптенко С.С. Система правоохоронних органів України. Науковий вісник публічного та приватного права. 2017. Випуск 3. С. 150–155.
8. Кочубей А.В. Гуманітарна підготовка майбутніх юристів у процесі формування професійної комунікації. «Молодий вчений». 2017. № 5.1 (45.1). С. 58–61.
9. Рижиков В.С. Зміст та складові професійної підготовки майбутніх юристів. Наукові праці МАУП. 2015. Вип. 44 (1). С. 15–19.
10. Рибачук А.В. Застосування педагогічних технологій у процесі фахової підготовки майбутніх юристів: автореф. дис ... канд. пед. наук. Вінниця, 2010. 20 с.
11. Сітовська Л.В. Сучасний погляд на підготовку майбутніх юристів до професійної діяльності у пенітенціарній системі в педагогічній теорії. Педагогічні науки. 2014. Випуск 120. С. 127–137.
12. Конституція України: Закон України від 28 червня 1996 року. Відомості Верховної Ради. 1996. № 30. Ст. 141.
13. Лазарев Б.М. Компетенция органов управления. М., 2017. 280 с.
14. Словник української мови: в 11 тт. / АН УРСР. Інститут мовознавства; за ред. І.К. Білодіда. К., 1970–1980. Т. 4. С. 250.
15. Словарь иностранных слов / под ред. И.В. Лехина, Ф.Н. Петрова. М., 1955. Изд. 5. С. 449.
16. Юридична енциклопедія: в 6 т./ редколегія: Ю.С. Шемчушенко (відп. ред.) та ін. К.: 2004. Т. 6. 672 с.
17. Державне управління в Україні: навчальний посібник / за загальною редакцією доктора юридичних наук, професора В.Б. Авер'янова. К., 1998. 152 с.
18. Лебідь Н.В. Повноваження державних інспекцій, як складова їх компетенції. Міліція України. 2004. № 5. С. 5–8.
19. Про Національну поліцію: Закон України від 02.07.2015 року. Відомості Верховної Ради. 2015. № 40–41. Ст. 379.