

К ВЫЯСНЕНИЮ СУЩНОСТИ РАЗГРАНИЧЕНИЯ КОМПЕТЕНЦИИ ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ И МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

Н. ПОТИП,

соискатель кафедры административного и хозяйственного права
Запорожского национального университета,
преподаватель кафедры гражданско-правовых дисциплин
Днепропетровского гуманитарного университета

П. МАКУШЕВ,

кандидат юридических наук, доцент, декан юридического факультета
Днепропетровского гуманитарного университета

SUMMARY

This article analyzes the competence delimitation essence of the state power agencies and local authorities as administrative-legal phenomena. It is characterized the notion of the competence delimitation essence of the state executive power agencies and local authorities; there is also the notion of their legal nature in the terms of administrative processes that take place in the Ukrainian society; it is defined the correlation between the process of the competence delimitation of the state executive power agencies and local authorities and the functions of the executive power. In particular, to analyze the structure of state and government impurity, their differences in the powers and objects of reference, they are legalized and legitimized in the procedural and procedural aspects, the implementation of their rights and responsibilities.

Key words: competence, competence delimitation, state power agencies, local authorities, officials, authority powers, power relations, socialization, resocialization.

* * *

В статье проанализированы сущность разграничения компетенции органов государственной власти и местного самоуправления как административно-правовых явлений. Охарактеризованы понятия разграничения компетенции органов государственной исполнительной власти и местного самоуправления, определение их правовой природы с точки зрения управленческих процессов, которые происходят в украинском обществе; выясняется взаимосвязь между процессом разграничения компетенции органов государственной исполнительной власти и местного самоуправления и функциями исполнительной власти. В частности проанализировано структуру органов государственной власти и местного самоуправления, их различия в полномочиях и предметах ведения, их легализации и легитимации в процессуальном и процедурном аспектах, реализацию ими своих прав и обязанностей.

Ключевые слова: компетенция, разграничения компетенции, органы государственной власти, органы местного самоуправления, должностные лица, властные полномочия, властные связи, социализация, ресоциализация.

Постановка проблемы. Исследование разграничения компетенции органов государственной исполнительной власти и местного самоуправления как социального, политического и юридического (административно-правового) феномена всегда является актуальным для любой страны. Феноменальность такого разграничения основывается на исторически определенных параметрах властной системно-структурированной взаимодействия исследуемых органов по вертикали и горизонтали, за централизацией и децентрализацией, по территории, по времени и кругом лиц, предметом правового регулирования, а также предметом ведения, как основы составления управленческого труда, встречается практически в каждом государстве.

Актуальность темы исследования подтверждается тем, что от выше указанных отношений зависит эффективность деятельности органов исполнительной власти и местного самоуправления, при их юридической самостоятельности, в определенной степени независимости и интегрированности (уступчивости ради высшей цели) в решении властных проблем, стоящих перед социально-демократическим и правовым государством.

Поэтому актуальным остается процесс разграничения властной компетенции, исследуется учеными большинства государств с федеративным устройством. Например, россиянами: Г. Атамначуком, И. Бачило, Т. Бялкиной, Л. Волковой, С. Воробьевой, О. Чащиным и другими.

Состояние исследования. В Украине это явление рассматривается чаще всего в контексте изучения конституционного закрепления компетенции

органов местного самоуправления (в работах О. Бедного, Б. Калиновского, С. Крижановского). Несмотря на многоплановость и масштабность аспектов изучения данного явления в разрезе исследования исполнительной власти и ее централизации, органов местного самоуправления и их децентрализации, федерализма и унитарности, отсутствует анализ их общего и отдельного влияния на управленческий процесс и его оптимизацию. Не исследованными также остаются сущность разграничения компетенции и качество его реализации органами государственной исполнительной власти и местного самоуправления, в том числе и в Украине, при ведущей роли социализации и ресоциализации.

Целью и задачей статьи. Таким образом, целью научной работы является выяснение понятия и сущности разграничения компетенции органов государственной власти и местного самоуправления как административно-правовых явлений. В контексте поставленной цели,



задачами исследования выступает: выяснение понятия разграничения компетенции органов государственной исполнительной власти и местного самоуправления, определение их правовой природы с точки зрения управленческих процессов, которые происходят в украинском обществе; выяснения взаимосвязи между процессом разграничения компетенции органов государственной исполнительной власти и местного самоуправления и функциями исполнительной власти.

Изложение основного материала.

Вследствие возникновения коллизий профессиональная управленческая деятельность превращается в профессиональное противостояние или противоборство в системе органов государственной власти и местного самоуправления, которое требует объективного разграничения их компетенции.

Если в науке под разграничением вообще понимается: 1) раздел, проведение границы, установление границы; 2) разъединение чего-либо; 3) определение границ чьих-то обязанностей, полномочий [4, с. 409], то «разграничение компетенции» властных структур заключается в комплексном распределении объема управленческой работы по сферам властного воздействия, пределах компетенционных структурных элементов, должностных (ранговых), территориальных и временных границ. Согласно этому содержание концепта «размежевания компетенции» будет касаться всех ее элементов, а именно – полномочий, предметов ведения, параметров действия, целей, задач и т. п.

Считаем, наиболее исследованным связью термина «размежевания» с таким элементом компетенции указанных органов, как полномочия. И. Балабанова исследуя феномен «разграничение полномочий», определяет, что сосредоточение на общественно-политическом и правовом аспектах дает возможность идентифицировать по этим понятием ряд положений, в частности: институционализацию структуры органов государственной власти, их различия в полномочиях и предметах ведения, их легализации и легитимации в процессуальном и процедурном аспектах; реализацию ими своих прав и обязанностей, а также выполнение своих функций и несения ответственности за неисполнение или ненадлежащее исполнение т. п.

[5, с. 13]. По содержанию исследуемого, вышеупомянутым автором не распределяются понятие «полномочия» и «компетенция», в связи с этим «разграничение компетенции» содержит в себе те же процессы и явления, распределяются по определенному объему управленческих полномочий, которые реализуются через нормативно закреплённые статусы чиновников.

Таким образом, разграничение компетенции органов исследуемой власти обязательно закрепляется в нормативно-правовых актах, подтверждающий его легальность, точную определенность полномочий органа, его предмету ведения, территориально-временных границ функционирования, ответственности за неисполнение или ненадлежащее исполнение обязательств. Итак, разграничение компетенции исследуемых органов отмечается системой правовых средств, форм и методов реализации прав и выполнения функциональных обязанностей должностных лиц с процессуальным измерением реальных и потенциальных возможностей их управленческого труда. Действенными правовыми средствами считает Г. Саливон систему нормативно-правовых актов, регламентирующих режим функционирования органов государственной власти и местного самоуправления в исследуемой взаимодействии [6, с. 39]. Мнение ученого подтверждается и ч. 2 ст. 19 Конституции Украины, которая определяет, что «органы государственной власти и местного самоуправления, их должностные лица обязаны действовать только на основании, в пределах полномочий и способом, которые предусмотрены Конституцией и законами Украины». Общеизвестно, правовая основа является основополагающим элементом разграничения компетенции властных органов, в частности органов государственной исполнительной власти и местного самоуправления.

Интерпретируя вышеизложенное, охарактеризуем сущность разграничения компетенции органов государственной исполнительной власти и местного самоуправления - как комплексный распределение системой средств правового воздействия государственно-ассоциированной исполнительной деятельности по системно-структурированными (централизованными и децентрализованными, вертикальными и горизонтальными)

властными связями, конкретизирующие цели, задачи, полномочия и предметы ведения органов государственной власти и местного самоуправления с целью упорядочения управленческого труда путем предотвращения противостояния, конфликтов и коллизий в решении управленческих вопросов, повышения качества предоставления административных услуг.

К ведущим признакам исследуемого разграничения относим:

1. Комплексность распределения компетенции – проявляется в установлении правовыми средствами определенных разграничений полномочий, их ограничений, административно-договорных делегировании, отмен в определенный период времени (чрезвычайного положения) или наоборот, усиление или увеличение этих полномочий.

2. Система средств правового воздействия представлена конституционными, административными, международно-правовыми, подзаконными и локальными нормативно-правовыми актами, административно-правовыми договорами.

1) Конституционно-правовые акты закрепляют основы государственного строя, определяют фундаментальные задачи и цели органов государственной власти и местного самоуправления, определяют предмет их ведения. Итак, первоосновой разграничения компетенции органов государственной власти и местного самоуправления является Конституция Украины.

2). Административные нормативно-правовые акты, раскрывающие полномочия (права и обязанности) органов государственной исполнительной власти и местного самоуправления по осуществлению административных процедур и предоставления административных услуг. К ним относим Закон Украины «О Кабинете министров Украины», которым определены полномочия правительства, Закон Украины «О центральных органах исполнительной власти», которым определены полномочия органов центральной исполнительной власти; Закона Украины «О местном самоуправлении в Украине» и «О местных государственных администрациях». Одновременно, как отмечает Г. Саливон, данный вид актов закрепляет отраслевую компетенцию, которую можно



разделить на три вида: а) исключительную компетенцию органов местного самоуправления (советов, частично их исполнительных органов) б) смежную компетенцию (органы местного самоуправления и государственные администрации наделяются полномочиями в одной области общественной жизни, но имеют разные предметы ведения) в) исключительная компетенция органов государственной власти (местных государственных администраций) [6, с. 39-40].

3) Административно-правовые договоры – это такие управленческие соглашения между властными структурами, которые добровольно распределяют между собой права и обязанности и определяют ответственность за их невыполнение. Например, по закону Украины «О государственных администрациях» (ч. 5 ст. 35) прямо указывается, что для осуществления совместных программ местные государственные администрации и органы местного самоуправления могут создавать совместные органы и организации. Эффективность административных договоров в реалиях и перспективах доказывают такие ученые, как К. Афанасьев [8, с. 41], Ю. Битяк, И. Голосниченко и др.

3. Государственно-ассоциированная исполнительная деятельность представляет собой установленную на основе социализации, ресоциализации, конкуренции в механизме исполнительной власти организационно-правовую взаимодействие государственных и ассоциированных, чаще всего, профессиональных организаций, которые совместно реализуют определенную государственную функцию, частично или полностью, для удовлетворения государственных и общественных интересов. Такая государственно-ассоциированная конкуренция существует между государственными администрациями и органами местного самоуправления, государственными и частными нотариусами; в сферах образования, здравоохранения, науки, культуры и т. д.

4. Системно-структурированные властные связи исторически проверенными отношениями централизованных органов власти: высших, центральных и местных, полномочия которых имеют внутреннее единство и согласованность на принципах: подчинения ниже стоящих выше стоящим, их подотчетности

и подконтрольности; совместного взаимодействия по вертикали и горизонтали, обеспечение децентрализации путем установления местного самоуправления и самостоятельности в решении местных вопросов. Н. Варфоломеева определяет, что основаниями эффективности компетенции выступает ее системное обеспечение, в состав которого она, опираясь на исследования Ю. Тихомирова, относит: 1) стабильность власти и ее институтов; обоснованный выбор формы и структуры органа, 3) оптимальное регулирование компетенции, 4) высокий профессионализм руководителей, должностных лиц и служащих, 5) достаточные материально-финансовые ресурсы; б) защита компетенции [9, с. 105]. Таким образом, разграничение компетенции исследуемых органов осуществляется традиционно по их системно-структурированности, подвластности, подотчетности и подконтрольности, а также децентрализацией.

5. Конкретизация целей, задач, полномочий и предметов ведения органов государственной власти и местного самоуправления представляет собой разграничение их компетенции в зависимости от конечных результатов властной деятельности, объема выполняемой управленческой работы, качества реализации прав и обязанностей, решения широкого круга юрисдикционных вопросов. По содержанию исследуемого признака выяснено, что компетенция обеспечивает четкость, глубину и содержательность исполнения полномочий, выступает гарантией легальной и эффективной ее реализации.

При этом укрепляется стабильность и эффективность деятельности всех публично-властных институтов. Исследуя многогранность явления «размежевания компетенции» обратим внимание на то, что в международных нормативно-правовых актах и законодательстве других стран, оно находит закрепление в качестве основополагающей идеи, благодаря которой процесс государства происходит не наугад, а программируемые и рационально, с использованием определенной методологии государства и правотворчества. Так, разграничение предметов ведения и полномочий провозглашается в качестве одного из принципов федеративного устройства России по ч. 3, ст. 5 Конституции РФ [10].

Согласно ст. 5 Договора о Европейском Союзе пределы компетенции этого объединения государств устанавливаются на основе принципа наделения полномочиями, то есть Союз действует только в пределах компетенции, предоставленной ему государствами-членами в рамках договоров с целью достижения определенных ими целей [12, с. 531]. Этот принцип находит свое отражение в нормах-принципах Европейской хартии местного самоуправления (ст. 4), где местные власти в рамках закона, имеет полное право свободно решать любой вопрос, если оно не изъято из сферы компетенции и не поручено никакому другому органу [12]. В международном праве принцип «разграничение компетенции» применяется в разветвленном виде для регулирования положения дел с международным конфликтом интересов. Например, государство подчиняет национальному праву определенную индивидуальное поведение, проявившаяся вне ее территории (принцип универсальности). Или с целью разрешения конфликта юрисдикций в судебной практике было введено издания экстраординарных правил: принятие беженцев (Закон Украины «О беженцах»); экстрадиция иностранцев – нарушителей украинских законов. Считается, согласно Рейстментской модели, регулирования фактических составов с «иностранном элементом» надо сводить до уровня разумного в конкретной ситуации (reasonableness) [12, с. 214-215, 222-223].

Выводы. В Украине принцип разграничения полномочий между органами государственной власти и местного самоуправления не существует в четко выраженной форме, поэтому предлагаем, с целью усовершенствования их деятельности ввести в ст. 4 Закона Украины «О местном самоуправлении в Украине» принцип «разграничение компетенции органов государственной исполнительной власти и местного самоуправления».

Считаем целесообразным продолжать исследования механизма исполнительной власти на основе их социализации и ресоциализации, способствовать совершенствованию системы средств правового воздействия на государственно-ассоциированную исполнительную деятельность и системно-структурированные властные связи с предметом ведения с целью дальнейшего разграниче-



ния компетенции органов государственной исполнительной власти и местного самоуправления.

Список использованной литературы:

1. Международная полицейская энциклопедия: В 10 т. / Отв. ред. Ю. И. Рымаренко, Я. Ю. Кондратьев, Е. М. Моисеев, В. Я. Ций, Ю. С. Шемшученко. – Концерн «Издательский Дом «ИнЮре», 2006. – Т. III. Полицейский менеджмент: история.

2. Теория управления в органах внутренних дел : учебное пособие / Под ред. В. А. Липкана. – К. : КНТ, 2007.

3. Тихомиров Ю. А. Коллизионное право : учебное и научно-практическое пособие. – М., 2000.

4. Ивченко А. А. Толковый словарь украинского языка. – Харьков : Фолио, 2001. – 540 с.

5. Балабанова И. В. Феномен «разграничение полномочий»: теоретические подходы к определению / И. В. Балабанова // Научные записки Института законодательства Верховной Рады Украины. – 2012. – Выпуск 4 (13). – С. 13–15.

6. Саливон Г. И. Правовая основа разграничения полномочий органов местного самоуправления и местных государственных администраций // Университетские научные записки. – 2009. – № 3 (31). – С. 38–42.

7. Воробьева С. В. Компетенция как инструмент государственно-правового регулирования : дис. ... на соискание ученой степ. канд. юрид. наук : спец.: 12.00.01 - теория и история права и государства; история правовых учений в праве и государстве / Светлана Викторовна Воробьева. – Тамбов, 2007

8. Афанасьев В. В. Административные договоры: реалии и перспективы : монография / МВД Украины, Луган. акад. внутр. дел им. 10-летия независимости Украины [наук. ред. канд. юрид. наук Ю. П. Битяк]. – М. : РИО ЛАВС, 2004.

9. Варфоломеева Н. П. Правовые гарантии реализации компетенции органов государственной власти // Вестник Самарского государственного университета. – 2006. – № 10/3 (50). – С. 105–109.

10. Конституция Российской Федерации [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.constitution.ru/>.

11. Европейская хартия местного самоуправления [Электронный ресурс]. – Режим доступа : http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/994_03

12. Гердеген М. Международное право : учебник. – М. : «К.И.С.», 2011.

ПРЕДОТВРАЩЕНИЕ ОБОРОТА ФАЛЬСИФИЦИРОВАННЫХ ЛЕКАРСТВЕННЫХ СРЕДСТВ В СТРАНАХ ЕВРОПЫ

А. ПОЧКУН,
адъюнкт кафедры криминологии и криминально-исполнительного права
Национальной академии внутренних дел

SUMMARY

The article provides peculiarities of counterfeited drugs circulation prevention in Europe. Special emphasis in this article is put on characteristic features of European organizations, the main task of which is to prevent counterfeited drugs circulation in Europe while creating and implementing comprehensive programs. The author underlines the importance of Medicrime Convention enactment as a document which for the first time envisages criminal responsibility for counterfeiting medical products and similar crimes. The paper also examines innovative methods of drugs falsification prevention like e-Tact system, Sub-surface fast internal engraving and reading system for anticounterfeiting applications (SFERA), 2D - barcode marking.

Key words: prevention, counterfeited drugs, European Directorate for the Quality of Medicines & HealthCare, European Medicines Agency, European Federation of Pharmaceutical Industries and Associations, Medicrime Convention, e-Tact system, Sub-surface fast internal engraving and reading system for anticounterfeiting applications (SFERA), 2D – barcode.

В статье рассматриваются особенности предотвращения оборота фальсифицированных лекарственных средств в странах Европы. Особое внимание занимает характеристика европейских организаций, основным заданием которых является разработка комплексных программ по предотвращению оборота фальсифицированных лекарственных средств в странах Европы, а также их успешная реализация. Автором отмечается важность принятия международной Конвенции Медикрим как документа, который впервые устанавливает криминальную ответственность за фальсификацию изделий медицинского назначения и сходные преступления. В статье также исследованы инновационные методы предотвращения фальсификации лекарственных средств, как: система «e-Tact», система подповерхностной быстрой внутренней гравировки и считывания (SFERA), маркировка двухмерным штрих-кодом.

Ключевые слова: предотвращение, фальсифицированные лекарственные средства, Европейский директорат по качеству лекарственных средств и здравоохранения, Европейское медицинское агентство, Европейская федерация фармацевтических предприятий и ассоциаций, Конвенция Медикрим, система «e-Tact», система подповерхностной быстрой внутренней гравировки и считывания, двухмерный штрих-код.

Введение. Сегодня проблема фальсификации лекарственных средств носит международный характер, фальсифицированные лекарственные средства (далее - ФЛС) обнаруживаются в большинстве стран мира, способы их производства становятся все более совершенными, а пути распространения все более отлаженными и сложными. ФЛС не только влекут прямую угрозу здоровью и / или жизни человека, наносят материальный ущерб государству и легальным производителям лекарственных средств (далее - ЛС), они еще и подрывают доверие населения к системе здравоохранения, к самой системе власти и уровню правового регулирования в государстве.

Подчеркивая важность данной проблемы, Х. Закер, помощник Генерального директора ВОЗ по технологиям здравоохранения и фармацевтическим препаратам

отмечает, что люди не умирают от того, что носят поддельную сумку или футболку, но они могут умереть от того, что принимают ФЛС. Поэтому действия контролирующих орга-