

Проблемы правового закрепления компетенции органов государственного управления в Республике Беларусь

О.И. ЧУПРИС

В статье дано понятие компетенции органа государственного управления как особого полномочия на осуществление этого управления, отмечена производность функций от компетенции, проанализированы проблемные вопросы правового закрепления компетенции различных органов государственного управления (Совета Министров, местных исполнительных и распорядительных органов, республиканских органов государственного управления) и внесены обоснованные конкретные предложения об их разрешении, сформулированы общие правила ее закрепления для разных уровней групп органов государственного управления.

Ключевые слова: орган государственного управления, закон, законодательство, исполнительная власть, компетенция, полномочия, права, обязанности, министерство, Совет Министров, функции, задачи.

The concept of competence of a governmental body as a special authority for the implementation of public administration and derivation functions by the competence has been noted, some problems of legal competence of different governmental bodies (the Council of Ministers and its subordinate bodies, the local executive bodies of state administration) have been analyzed, proposals for resolving the legal problems have been made, rules of legal regulation of competence for different levels of governmental bodies have been formulated in this article.

Keywords: governmental body, law, legislation, executive authority, authorities, rights, liabilities, ministry, Council of Ministers, functions, tasks.

Введение. Вопросу о понятии и элементах компетенции отведено немало места в учебной и научной литературе [1]–[8]. Однако до настоящего времени ученые не получили реализации своих воззрений на практике: ни один нормативный правовой акт в Республике Беларусь не дает ее официального определения и содержательных характеристик. Не определены ее элементы. Несмотря на широко используемый в белорусском законодательстве термин «компетенция», он чаще всего упоминается в связи с задачами и (или) функциями органов государственного управления (далее – госуправления), а также в качестве синонима полномочий этих органов.

В настоящее время необходимость обращения к вопросу о компетенции вызвана обсуждением возможности кодификации законодательства Республики Беларусь о госуправлении. Четкое определение компетенции органов госуправления важно еще и в связи с глобальным вопросом рациональности этого управления, поскольку любые организационные решения, связанные с сокращением количества государственных органов или оптимизацией их структуры, должны быть следствием умелого распределения компетенции. Кроме того, нередко случаи обсуждения в среде юристов состояния дел, связанного с нарушением (превышением) пределов компетенции органами госуправления и их должностными лицами, которые с неизбежностью наталкиваются на качество правовой регламентации, а также степень научной разработанности этой проблемы.

Значит, желательно с научных позиций разработать определение компетенции органа госуправления, выявить проблемы ее закрепления в законодательстве и предложить пути их разрешения, в чем и состоит цель данной статьи.

Основная часть. Компетенция в ее понимании в качестве свойства, способности вести каким-либо предметом (сферой) принадлежит органам госуправления. Они обладают предоставленной им государством способностью управлять. Именно эта способность как особое публично-правовое состояние уполномочия служит основой для возникновения всех конкретных обязанностей и прав органов госуправления по отношению к определенному предмету ведения.

Предмет ведения формируют определенная сфера (сферы), отрасли или их части, а значит, и все объекты, попадающие в их пределы. Предмет ведения закрепляется за органом и принадлежит только ему. Дублирование предметов ведения (его части) недопустимо, так же как и недопустимо наличие вопросов, требующих госуправления, но остающихся вне предмета ведения. Именно поэтому в процессе госуправления требуется постоянное уточнение предметов ведения или связанных с ним элементов компетенции. При этом компетенция как свойство не отождествляется с самим предметом ведения, а направлена на него. Без предмета ведения не существует компетенции, а значит, она всегда предметна.

С компетенцией напрямую связаны полномочия органа госуправления. И чаще всего в актах законодательства компетенционные вопросы закрепляются путем перечисления конкретных полномочий, что на законодательном уровне закрепляет их идентичность. Однако компетенция и полномочия – взаимосвязанные, но не идентичные понятия, содержательно отличающиеся друг от друга¹.

Если компетенция определяет предоставленную государством способность управлять определенным предметом ведения, то полномочия предоставляются для реализации этой компетенции и определяются как совокупность обязанностей и прав, где исполнение обязанностей является первичным и их осуществление юридически обязательно. О том, что полномочия не идентичны компетенции, а являются своего рода юридическим средством ее реализации, свидетельствует механизм анализа разграничения компетенции между органами госуправления, который сводится не к разграничению точно определенных прав и обязанностей, возложенных на орган, а к разграничению их предметов ведения. Более того, при идентичном восприятии компетенции и полномочий реальный объем компетенции не может быть установлен вообще ввиду многообразия и сложности решаемых органами госуправления задач и закрепления полномочий в различных нормативных правовых актах.

В связи с изложенным полагаю, что собственно определение компетенции следует давать через категорию «полномочие» и далее – наиболее близкую категорию, определяющую ее предметно-содержательно (предмет ведения, сфера (часть) государственной деятельности), или круг вопросов, предусмотренных законодательством, которые он должен решать.

Наибольшую проблему в юридической науке и практике правового регулирования компетенции органов госуправления составляет ее отграничение от функций.

В административной правовой науке имеется аргументированная точка зрения о том, что не следует путать компетенцию и функции, хотя признается их взаимосвязь и взаимозависимость. Если компетенция относится к свойству органов госуправления, определяющему их место в системе этих органов, и, как выше указано автором настоящей статьи, лежит в основе совокупности их полномочий, то функции являются материальным воплощением реализации компетенции. Однако и функции, и компетенция имеют содержательное свойство, но компетенция формирует содержание состояния органа госуправления, а функции – содержание управленческой деятельности.

Наше представление о компетенции проявляет следующую связь и зависимость: компетенция – функции – совокупность конкретных полномочий, где компетенция рассматривается через ее ключевое свойство – полномочие как состояние, которое для органов госуправления выражается в полномочии на осуществление государственного управления (для других государственных органов это может быть иное полномочие – на осуществление законодательной, судебной деятельности). Указанное полномочие, в свою очередь, реализуется посредством осуществления функций. Таким образом, функции появляются в связи с полномочием на осуществление государственного управления как элемент механизма его реализации. Совокупность конкретных полномочий производна от компетенции и вытекающих из нее функций.

Исходя из предложенного понимания компетенции и указания на ее взаимосвязь с функциями следует заключение о первооснове компетенции в связке «компетенция – функ-

¹ От полномочий органов госуправления следует отличать полномочие на реализацию управления по отношению к предмету ведения как особое правовое состояние, содержательно отграничивающее компетенцию от полномочий как совокупности конкретных прав и обязанностей по реализации этого правового состояния.

ции», а значит, не функции «являются определяющим моментом ...при установлении правомочий и ответственности» [9, с. 5], а именно компетенция. Функции же являются производными от нее. Данные выводы не умаляют значения функций, а скорее наоборот, выявляют их практическое значение для реализации государственного управления.

Таким образом, *научное определение компетенции* органа может быть дано как установленное на основе законодательства особое публично-правовое состояние уполномочия на ведение определенным предметом, реализуемое посредством функций и охватывающее конкретные обязанности и права органа, а также устанавливающее пределы его юридической ответственности.

Вариант *законодательного определения* может быть представлен следующим образом: «Компетенция органа государственного управления – предусмотренное законодательством особое полномочие на осуществление государственного управления в сфере (отрасли) или по установленному кругу вопросов, возникающему в процессе этого управления».

Непосредственно обращаясь к текстам актов законодательства Республики Беларусь, следует в первую очередь проанализировать положения Конституции Республики Беларусь [10], в которых устанавливается необходимость законодательного закрепления компетенции таких органов госуправления, как Совет Министров (ст. 108), местные исполнительные и распорядительные органы (стст. 120, 124), Комитет государственного контроля (ст. 131). В части второй ст. 59 регламентируется обязанность государственных органов, должностных и иных лиц, которым доверено исполнение государственных функций, принимать необходимые меры для осуществления и защиты прав и свобод личности в пределах своей компетенции.

В Конституции также используется термин «полномочия» в связи с совокупностью предоставляемых обязанностей и прав по поводу предмета ведения. В частности, в статье 107 перечисляются конституционные полномочия Правительства и устанавливается, что оно осуществляет иные полномочия, возложенные на него Конституцией, законами и актами Президента.

Конституционные положения получают дальнейшее развитие в законодательстве. В третьей статье Закона «О Совете Министров Республики Беларусь» [11] установлено, что Совет Министров Республики Беларусь в пределах своей компетенции обеспечивает исполнение Конституции, законов, актов Президента, осуществляет контроль за их исполнением подчиненными ему республиканскими органами госуправления и иными государственными организациями, а также местными исполнительными и распорядительными органами, физическими лицами и организациями. Компетенции Совета Министров посвящена основная третья глава этого Закона. Вместе с тем, статьи этой главы, определяющие конкретный предмет ведения Совета Министров в отраслях и сферах госуправления, имеют название «полномочия». Их содержание определяется в тексте статей посредством следующих формулировок: Совет Министров «регулирует деятельность», «принимает меры», «устанавливает меры, порядок, нормативы и т. п.», «осуществляет деятельность», «обеспечивает проведение, разработку, реализацию и т. п.», «проводит государственную политику», «совершенствует механизм», «осуществляет государственное регулирование» и др. Данные общие направления конкретизируются в зависимости от сферы, отрасли, группы вопросов. Аналогичные направления, но с учетом групп подконтрольных органов (должностных лиц) выделяются также в четвертой главе Закона «Руководство Советом Министров Республики Беларусь деятельностью республиканских органов государственного управления и иных государственных организаций, подчиненных Совету Министров Республики Беларусь, Уполномоченного по делам религий и национальностей, а также деятельностью местных исполнительных и распорядительных органов». Вместе с тем, эта глава является самостоятельной, отдельной от главы, посвященной компетенции, а значит, следует полагать, что все перечисленные в ней полномочия к компетенции Совета Министров не относятся. Аналогичное замечание относится к полномочиям, урегулированным пятой главой анализируемого Закона, которые возникают в связи с отношениями Совета Министров с Национальным Собранием, Национальным банком и местными Советами депутатов.

Одновременно следует отметить, что действующий Закон «О Совете Министров Республики Беларусь» практически полностью воспринял базовую структуру проанализированных глав отмененного им Закона от 7 июля 1998 г. [12]

Таким образом, в действующем Законе «О Совете Министров Республики Беларусь» компетенция представлена как механическое объединение полномочий в управляемых отраслях и сферах. Такой механический подход к представлению о компетенции имеет право на существование для органов общей компетенции, к которым относятся Совет Министров и местные исполнительные и распорядительные органы. Однако при этом можно выделять компетенционные группы, объединяя в них родственные части общего предмета ведения компетенции – сферы и отрасли. Называя же эти группы полномочиями, законодатель по сути не разграничивает понятий компетенции и полномочий органа госуправления.

Анализируя перечисленные в главах 3 и 4 Закона полномочия, следует обратить внимание на характер их описания, который свидетельствует о невозможности их причисления к полномочиям в юридическом смысле, представляющим собой совокупность обязанностей и прав, поскольку они описываются в качестве конкретных действий, совершаемых Советом Министров. Подобное описание свидетельствует о перечислении в Законе не чего иного, как функций по реализации компетенции.

И еще одно существенное упущение связано с выведением за пределы компетенции Совета Министров полномочий (а более правильно – функций), перечисленных в главах 4 и 5 Закона.

Конечно, и полномочия, и функции, как отмечено выше, тесно связаны с компетенцией. Однако точность терминов и определений, их единообразное использование является неперенным условием качества законодательства, а значит, и его точного применения на практике.

Для совершенствования положений Закона «О Совете Министров Республики Беларусь» в части правового регулирования его компетенции предлагается в третьей главе первоначально установить, что Совет Министров является органом общей компетенции, а предметом его ведения являются экономическая, финансовая сферы, область науки и образования, культуры, здравоохранения и другие сферы, области и вопросы, управление которыми возложено на него Конституцией, законами и актами Президента Республики Беларусь. Далее следует указать, что для реализации своей компетенции Совет Министров осуществляет перечисленные в Законе функции госуправления, соответственно заменив в названиях статей 11–22 этого Закона термин «полномочия» на термин «функции». Статью 23 следует исключить, введя новую статью, обеспечивающую логическую юридическую связь третьей главы с последующими двумя главами. Содержание этой главы своим наполнением может иметь текст, определяющий, что в пределах своей компетенции Совет Министров осуществляет функции по руководству и взаимодействию с органами госуправления, государственными организациями и должностными лицами, указанными в четвертой главе действующего Закона.

В заключении главы Закона следует указать, что для реализации компетенции Совет Министров наделяется соответствующими полномочиями, поскольку в этом, а также в других актах многие из полномочий Совета Министров перечислены, например, закрепляются полномочия на издание актов Правительства, создание комиссий, реализацию права законодательной инициативы и др.

Подход к законодательному закреплению компетенции местных исполнительных и распорядительных органов несколько иной. Термин «компетенция» довольно широко используется в Законе Республики Беларусь «О местном управлении и самоуправлении» [13]. О ней упоминается в третьей статье, посвященной принципам местного управления и самоуправления, пятой и шестой статьях, определяющих роль Советов, исполнительных и распорядительных органов в совершенствовании организации работы с гражданами и юридическими лицами, в обеспечении социальной защиты граждан, в статье 38, устанавливающей общий правовой статус этих органов, статье 40, регламентирующей вопрос об актах этих органов, а также в статьях 41–45, посвященных собственно компетенции местных исполнительных и распорядительных органов.

Предмет ведения компетенции этих органов не классифицируется по группам, а в вышеуказанных статьях путем простого перечисления формулируются направления их деятельности. Среди этих направлений выделяют общие направления, присущие всем исполнительным комитетам, и специфические направления, присущие исполкомам разного уровня, а также местным администрациям. Используемые при этом формулировки аналогичны формулировкам третьей главы Закона «О Совете Министров Республики Беларусь» и также отражают функции, а не собственно компетенцию. Учитывая особую роль местных исполнительных и распорядительных органов в решении вопросов населения, проживающих на подведомственной этим органам территории, довольно часто в Законе используются соответствующие указания на непосредственные направления деятельности, которые выражаются в формулировках типа «организуют», «проводят», «содействуют» и т. п.

В этом Законе, в отличие от Закона «О Совете Министров Республики Беларусь», перечисленные направления не называются полномочиями. Как представляется, такой подход порождает меньше поводов для критики.

В то же время, использование разных способов регулирования одного и того же явления – компетенции органов одного вида (органов общей компетенции) в двух близких законах – еще раз подчеркивает необходимость определения четкой позиции при ее формулировке и закреплении. В связи с чем полагаем, что вышеизложенные предложения, направленные на совершенствование Закона «О Совете Министров Республики Беларусь», могут быть также использованы для доработки и развития положений Закона «О местном управлении и самоуправлении».

Компетенция республиканских органов госуправления в нормативных правовых актах, определяющих их положение, специально не регламентируется. Эти акты построены по единому образцу. Вначале определяется понятие и основные признаки органа (его статус как республиканского органа и подчиненность), далее устанавливается система и внутренняя структура, подзаконность его деятельности, задачи, функции, пределы самостоятельности в управляемой отрасли (сфере), права, которые в большинстве случаев сформулированы как правомочия, объединяющие в себе так называемые права-обязанности, статус министра, общие правила принятия и степень обязательности нормативных правовых актов, издаваемых министерством, общие вопросы образования и деятельности коллегии и научно-консультативного совета.

Вместе с тем, в текстах проанализированных положений неоднократно упоминается о действии и принятии решений органами госуправления в соответствии с компетенцией, хотя выявить ее можно только аналитически. Так, на основе анализа содержания задач, сформулированных в начале положений, можно сделать вывод, что именно в них определена компетенция органа, а ее предметные и территориальные масштабы описаны в фразе следующего содержания (на примере положения о Министерстве юстиции): «Минюст руководит порученной ему отраслью (сферой деятельности) и осуществляет свои функции самостоятельно и через главные управления юстиции облисполкомов и Минского горисполкома, координирует деятельность в этой отрасли (сфере) других республиканских органов государственного управления и организует деятельность организаций системы Минюста» [14]. Этот текст показывает, что Министерство юстиции является органом отраслевой (функциональной) компетенции республиканского масштаба, все направления деятельности Министерства юстиции есть не что иное, как его функции, хотя в пункте положения о Минюсте, непосредственно их содержащем, они так не называются.

Обращение к задачам органа, из которых, согласно нормам положения о нем, вытекают его функции, показывает их чрезмерную конкретизацию, в то время как задачи должны вытекать из цели, конкретизировать именно ее, иметь обобщенный характер. Полагаю, что перечисленные в действующих положениях о республиканских органах госуправления задачи в большинстве своем отражают предмет ведения компетенции. Так, например, в п. 5 положения о Минюсте перечислено 16 основных задач. Проанализировав их, можно сделать вывод о том, что собственно задача сформулирована в п. 5.1, а остальные относятся не к задачам, а к компетенции. В отношении же задач следует добавить, что основной задачей

Минюста является как раз реализация предоставленной ему компетенции и вытекающих из нее функций в полном объеме.

В итоге можно сделать вывод, что нормы положений о республиканских органах государственного управления, определяющие задачи, компетенцию, функции как основные статусные элементы этих органов, не содержат четкости и ясности.

Таким образом, в законодательстве Республики Беларусь имеются проблемы в закреплении компетенции органов государственного управления, что на практике может выражаться в таких негативных проявлениях, как необоснованное применение усмотрения, выражающегося в расширении или, наоборот, сужении пределов предоставленных полномочий, влекущее ограничение прав граждан и юридических лиц.

Для надлежащего фактического четкого разграничения компетенции и невозможности дублирования ее отдельных частей могут быть сформулированы общие правила ее закрепления для разных уровней групп органов государственного управления.

Первый уровень касается закрепления компетенции всей системы органов государственного управления, реализующих исполнительную власть. То есть требуется разграничение компетенции между органами исполнительной власти и органами других ветвей власти. Этот уровень законодательно закрепляется в Конституции Республики Беларусь и в развитие ее положений – в законодательном акте, определяющем статус всей системы указанных органов. К такому акту следует относить обсуждаемый в настоящее время Кодекс о государственном управлении и местном самоуправлении.

На втором уровне требуется определение компетенции конкретных органов внутри системы. Большое значение в этом процессе играют положения об органах государственного управления.

Далее в пределах органа государственного управления необходимо разграничение компетенции среди его структурных элементов (подразделений и по должностям), что должно быть закреплено в положениях о них и служебных инструкциях. Качество и соразмерность распределенной компетенции между структурными элементами органа зависит от руководителя. Этот уровень следует признать самым мобильным, на котором возможно оперативное перераспределение внутренней компетенции в зависимости от изменяющейся рабочей ситуации.

Заключение. В заключение следует отметить необходимость совершенствования законодательства Республики Беларусь в части четкого закрепления понятия компетенции, конкретной компетенции органов государственного управления и их структурных подразделений, а также должностной компетенции и далее – уяснения сути и объема компетенции реализующими ее на практике субъектами.

Литература

1. Баглай, М.В. Конституционное право Российской Федерации : учеб. для юрид. вузов и фак. / М.В. Баглай. – М. : Норма: Инфра-М, 1998. – С. 479–480.
2. Бахрах, Д.Н. Административное право / Д.Н. Бахрах. – М. : Норма: Инфра-М, 2000. – С. 177–178.
3. Крамник, А.Н. Курс административного права Республики Беларусь / А.Н. Крамник. – Минск, 2002. – С. 236–242.
4. Советское административное право : учебник / Ю.М. Козлов [и др.] ; под ред. Ю.М. Козлова. – М. : Юрид. лит., 1985. – С. 94–95 с.
5. Дубовицкий, В.Н. Исполнительная власть в Республике Беларусь : понятие и система органов / В.Н. Дубовицкий. – Минск : Белорусская наука, 2006. – С. 18–21, 65–67.
6. Лазарев, Б.М. Компетенция органов государственного управления / Б.М. Лазарев. – М. : Юрид. лит., 1972. – 280 с.
7. Тихомиров, Ю.А. Теория компетенции / Ю.А. Тихомиров. – М., 2001. – 351 с.
8. Хабриева, Т.Я. Правительство РФ – высший исполнительный орган государственной власти / Т.Я. Хабриева // Правительство Российской Федерации / под ред. Т.Я. Хабриевой. – М. : Норма, 2005. – С. 116–118.

9. Азовкин, И.А. Местные советы в системе органов власти / А.И. Азовкин. – М. :

Юрид. лит., 1971. – 272 с.

10. Конституция Республики Беларусь, 15 марта 1994 г., № 2875-ХІІ (с изм. и доп., принятыми на республиканских референдумах 24.11.1996 г., 17.10.2004 г.) : Решение от 17.11.2004 г., № 1 // Консультант Плюс: Беларусь. Технология 3000 [Электронный ресурс] / ООО «ЮрСпектр», Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2012.

11. О Совете Министров Республики Беларусь : Закон Респ. Беларусь, 23 июля 2008 г., № 424-З : в ред. Закона Респ. Беларусь от 31.12.2009 г. // Консультант Плюс: Беларусь. Технология 3000 [Электронный ресурс] / ООО «ЮрСпектр», Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2012.

12. О Совете Министров Республики Беларусь : Закон Респ. Беларусь, 7 июля 1998 г., № 178-З : в ред. Закона Респ. Беларусь от 31.12.2009 г. // Консультант Плюс: Беларусь. Технология 3000 [Электронный ресурс] / ООО «ЮрСпектр», Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2012.

13. О местном управлении и самоуправлении в Республике Беларусь : Закон Респ. Беларусь, 4 янв. 2010 г., № 108-З // Консультант Плюс: Беларусь. Технология 3000 [Электронный ресурс] / ООО «ЮрСпектр», Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2012.

14. О Министерстве юстиции Республики Беларусь: положение, утв. Постановлением Совета Министров Респ. Беларусь от 13 окт. 2001 г., № 1605 : в ред. Постановления Совета Министров Респ. Беларусь от 14.10.2011 // Консультант Плюс: Беларусь. Технология 3000 [Электронный ресурс] / ООО «ЮрСпектр», Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2012.

Белорусский государственный
университет

Поступило 02.04.12