

К ВОПРОСУ О ПОНЯТИИ И СОДЕРЖАНИИ КОМПЕТЕНЦИИ МИНИСТЕРСТВ РЕСПУБЛИКИ БЕЛАРУСЬ.

И.В. Козелецкий

Академия МВД Республики Беларусь, г. Минск

Вопрос о компетенции¹ органов управления, в том числе и министерств Республики Беларусь, является одним из важнейших вопросов государственного строительства.

Содержание управленческой деятельности определяется не только задачами и функциями органов управления, в том числе и министерств Республики Беларусь, но и совокупностью их прав и обязанностей. Задачи, функции, права и обязанности государственных органов составляют их компетенцию. Проблема компетенции органов нашего государства, в том числе и министерств Республики Беларусь, обширна и сложна. Она непосредственно связана с правовым регулированием самого процесса осуществления государственной власти, с укреплением законности в деятельности государственного аппарата, с обеспечением четкой работы всех его звеньев.

Серьезная практическая значимость проблемы компетенции государственного органа требует определенных теоретических основ ее разрешения. Следует отметить, что в действующем законодательстве не дается определения компетенции органа государства. В различных правовых актах употребляются для ее обозначения разнообразные термины, как то: «ведение», «полномочия», «основные задачи», «предоставленные права» и т.д.

К сожалению, в юридической литературе до сих пор нет единства взглядов по вопросу о понятии компетенции органа государства, ее составных частях. Четкое же представление, уяснение состава элементов компетенции органа государственного управления особо необходимо при решении вопроса о разграничении компетенции, ее распределении и перераспределении. Большинство авторов включают в состав элементов компетенции права и обязанности органа управления. При этом Кузнецов И.Н., как нам кажется, правильно отмечает: «Понятие «полномочие» в равной степени охватывает и права и обязанности государственного органа, является родовым понятием. Права, обязанности - это различные виды полномочий государственного органа. Если права сохраняют за органом известную свободу выбора при решении тех или иных жизненных ситуаций, то обязанности не оставляют никакого места для усмотрения органа и условия их осуществления всегда точно оговариваются в законе. Иными словами, права представляют собой меру возможного поведения государственного органа, а обязанности - меру должного его поведения»².

Лазарев Б.М., специально исследующий вопрос о компетенции органов управления, под компетенцией органа управления понимает систему полномочий этого органа по осуществлению государственной власти. Характеризуя компетенцию с точки зрения ее содержания, он выделяет следующие ее элементы: а) обязанность (перед государством) и право по отношению к управляемым объектам) выполнять определенные управленческие задачи и функции применительно к этим объектам; б) право органа государства решать или принимать официальное уча-

ствие в решении определенного круга вопросов; в) право государственного органа осуществлять предусмотренные законом формы управленческой деятельности³. Представляется, что в совокупности эти элементы отражают наиболее общую характеристику термина «компетенция». Такое понимание компетенции соответствует и лексическому содержанию термина «компетенция», обозначающему круг вопросов, относящихся к ведению данного органа или должностного лица, круг его полномочий; осведомленность в чем-либо; совокупность прав и обязанностей того или иного органа, учреждения или должностного лица⁴. Необходимо заметить, что полномочия предоставляются органам государственного управления для выполнения ими определенных задач и функций, в которых находит материальное воплощение осуществляемая этими органами исполнительная и распорядительная деятельность. В задачах наиболее полно и четко выражается основное направление деятельности органов управления, в том числе и министерств Республики Беларусь. Задачи управления - категория статичная. В связи с этим можно утверждать, что с задачами связывается само существование данного органа управления; коренное изменение этих задач влечет за собой существенные коррективы в компетенцию данного органа управления, которые могут привести к его преобразованию в орган управления с иной компетенцией. Несомненно, речь идет об основных, существенных задачах органа управления, а не тех, которые могут ставиться перед данным органом управления в качестве дополнительных, временных.

Задачи органа государственного управления, в том числе министерства Республики Беларусь, реализуются в порядке практического осуществления функций управления⁵. В связи с изменением задач органа управления постоянно меняется объем управленческих работ по осуществлению функций. Тихомиров Ю.А. отмечает: «Основу управления составляет его функциональная сторона. Изменение управленческих функций и их сочетания в различных звеньях аппарата является важнейшим фактором его развития и совершенствования»⁶.

Под функцией управления подразумевается целенаправленный, специфический по характеру вид деятельности, который во взаимодействии с другими отличающимися от него (по направлению и характеру) видами деятельности объективно необходим для полного, эффективного воздействия на объект управления. Само управление, как динамическая категория, представляет собой процесс осуществления его функций. Одним из важнейших моментов управленческих вопросов служит выявление объективно необходимых функций управления и анализ их сущности и характера⁷. Поскольку в управлении участвует вся система государственных органов, предназначенных для осуществления исполнительной и распорядительной деятельности, постольку можно выделить функции отдельных органов управления, в том числе министерств Республики Беларусь, их структурных подразделений, а также функции отдельных служащих аппарата органов управления, в том числе аппарата министерств Республики Беларусь. Будучи производными от функций управления, как частное от общего, они приобретают самостоятельное значение для конкретного органа управления. В связи с этим функция управления является не только общим понятием, но и индивидуальным. Так, например, функции министерств Республики Беларусь не могут составлять в этом смысле какую-то самостоятельную категорию. Они, отражая специфику управленческой деятельности данного государственного органа, проистекают из объективно необходимых функций управления вообще, свойственных любому управленческому звену⁸. Очевидно, что вопрос о функциях органов управления, в том числе

министерств Республики Беларусь, главным образом связан с проблемой их компетенции. Он полнее раскрывает связь задач, функций со средствами обеспечения их в процессе осуществления исполнительской и распорядительской деятельности органами государственного управления, в том числе министерствами Республики Беларусь. Бачило И.Л., на наш взгляд, правильно отмечает: «В эволюции от функций государства до функций конкретного органа управления (отдельного исполнителя - служащего) лежит один и тот же критерий - ориентация на объект управления. По мере движения сверху вниз объект управления масштабно изменяется, меняется и субъект, функции конкретизируются с учетом объекта и субъекта управления. В основе содержания функций управления в данной иерархии лежат как количественный, так и качественный моменты: масштаб и свойства объекта, масштаб и свойства субъекта»⁹. Функции управления сами по себе - явления не юридические, и поэтому они не могут быть элементами компетенции¹⁰. Однако, они закрепляются за органом государственного управления властным, волевым путем с указанием управляемых объектов, на которые каждая функция управления направлена, причем в различных комбинациях. В результате у органа управления возникают те или иные права и обязанности осуществлять определенные управленческие функции применительно к соответствующим управляемым объектам. Эти права и обязанности представляют собой отдельные элементы компетенции органов управления, в том числе и министерств Республики Беларусь. Следует отметить, что функции управления в чистом, изолированном виде не существуют, а осуществляются применительно к конкретному предметному содержанию, т.е. они всегда направлены на определенные объекты управления. Каждый орган управления, в том числе любое министерство Республики Беларусь, осуществляет закрепленные за ним функции управления применительно к определенным объектам управления (предметам ведения), и это служит важным критерием «разделения труда» между органами управления. Для органов управления, в том числе министерств Республики Беларусь, данный фактор их деятельности имеет очень большое значение. Объектом управления может быть различная деятельность других органов управления, деятельность объединений, предприятий, организаций, учреждений и поведение граждан. Сами же управляемые объекты являются элементами управляемой среды, той реальной жизни, на которую орган управления оказывает воздействие, и, как справедливо отмечается в правовой литературе, не являются элементами органа государственного управления¹¹.

Компетенция любого органа управления, в том числе и министерств Республики Беларусь, «устанавливается государством путем издания юридических норм, она предстает перед нами как явление («не только государственно-властное», но и юридическое)¹². В результате правового закрепления компетенции любое министерство Республики Беларусь вправе и обязано выполнять ту деятельность, которая на него возложена государством. Оно не должно ни уклоняться от реализации своей компетенции, ни выходить за ее пределы.

Компетенция министерств Республики Беларусь определяется в различных юридических источниках. В Конституции Республики Беларусь в общей формуле определяется деятельность Правительства, ее основные направления. В статье 12 Закона Республики Беларусь «О Совете Министров Республики Беларусь и подчиненных ему государственных органах» записано: «министерство Республики Беларусь - республиканский орган государственного управления Республики Беларусь (функциональный или отраслевой), проводящий государственную политику,

осуществляющий регулирование и управление в соответствующей сфере деятельности и координирующий деятельность в этой сфере других республиканских органов государственного управления Республики Беларусь». В статье 13 выше названного закона определяется общая компетенция республиканских органов государственного управления, подчиненных Совету Министров Республики Беларусь. В отдельных законах и указах Президента республики об образовании того или иного министерства Республики Беларусь определяется его целевое назначение, в общем виде формулируются некоторые задачи, функции, указываются основные вопросы, отнесенные к ведению данного министерства Республики Беларусь, и некоторые конкретные его государственно-властные полномочия. Конечно, в этих актах высших органов государственной власти Республики Беларусь определяется компетенция министерств республики лишь в общем виде и не содержится ее развернутой характеристики. В индивидуальных Положениях об отдельных министерствах закрепляются специфические особенности компетенции и назначение конкретного министерства республики. Каждое министерство создается для определенной цели, которая фиксируется в виде общей формулы в Положении о нем.

Следовательно, только анализ совокупности всех правовых актов, регламентирующих деятельность министерств Республики Беларусь - общих и специальных, а также положений о каждом структурном подразделении министерств, может дать представление об объеме компетенции, специфике управленческой деятельности различных видов министерств Республики Беларусь. Компетенция министерств Республики Беларусь по своему конкретному содержанию настолько разнообразна, что ее можно условно классифицировать на группы.

Прежде всего можно выделить компетенцию, касающуюся взаимоотношения министерств Республики Беларусь при осуществлении ими руководства отраслью с органами, не входящими в систему министерства. Другую группу компетенции министерств Республики Беларусь составляют нормы, определяющие управление основными и оборотными фондами промышленности, касающиеся распределения и использования материальных и денежных ресурсов, планирования и организации планов, создания и ликвидации предприятий, подготовку кадров, труда, заработной платы, использования времени отдыха.

Компетенция министерств Республики Беларусь может классифицироваться по субъектам: общая, предоставленная всем министерствам, и специальная, реализуемая министерством в соответствующей отрасли управления; по предмету регулирования - финансы и кредит, кадры, труд и зарплата, материально-техническое снабжение и т.д. Говоря о цели министерства Республики Беларусь, необходимо помнить, что она отражает лишь основное, чем оно должно в целом заниматься и чему должны быть в конечном счете подчинены его устремления. Поэтому правовая регламентация компетенции министерств Республики Беларусь сопровождается не только указанием их целевого назначения, но и четким определением их задач, посредством которых формулируются конкретные комплексы вопросов, решаемых тем или иным министерством Республики Беларусь.

Следует отметить, что и главные задачи индивидуализируются для каждого министерства Республики Беларусь применительно к конкретному содержанию осуществляемой им деятельности. В конечном счете, цели и задачи министерств Республики Беларусь предопределяют их функции, в комплексе которых материализуется содержание их управленческой деятельно-

сти. Выполнение своих функций требует наделения министерств Республики Беларусь необходимыми полномочиями, без которых любая их функция не имела бы конкретного содержания. Несмотря на большое многообразие функций министерств Республики Беларусь единый отраслевой характер их деятельности предопределяет специфику их полномочий и в целом одинаковую их отраслевую направленность.

Анализ действующего законодательства и практика деятельности министерств показывает, что компетенция министерств республики закреплена в индивидуальных положениях недостаточно четко и противоречиво. Это связано с тем, что нет единого нормативного документа, регламентирующего основные стороны организации и компетенции всех министерств Республики Беларусь. Важным шагом на пути совершенствования деятельности министерств могло бы стать принятие единого правового акта – общего положения о министерствах Республики Беларусь.

¹ Слово компетенция - латинское *competentio* - принадлежность по праву, ведение, способность и имеет два прочно вошедших в обиход значения: а) круг вопросов, в которых данное лицо или лица обладают познаниями («ведает что-то» и б) круг полномочий (прав и обязанностей («ведать чем-то»).

² Кузнецов И.Н. Компетенция высших органов власти и управления СССР. М.: Юридическая литература, 1969, с. 14.

³ См.: Лазарев Б.М. Компетенция органов управления. М.: Юридическая литература, 1972, с. 101-102.

⁴ Словарь современного русского литературного языка. Том пятый. М.-Л.: АН СССР, 1956, с. 1258.

⁵ Термин «функция» имеет множество толкований. Одним из пониманий его является «задача, работа, обязанность, связанная с деятельностью, назначением кого-, чего-либо». Словарь современного русского литературного языка. Том шестнадцатый. М.-Л.: Наука, 1964, с. 1593.

⁶ Тихомиров Ю.А. Развитие функций управленческих органов. Советское государство и право, 1966, № 1, с. 52.

⁷ Научные основы государственного управления в СССР. М.: Наука, 1968, с. 48, 51, 88, 256.

⁸ См.: Козлов Ю.М. Управление народным хозяйством СССР. Часть 1. Изд-во Московского университета, 1969, с. 82.

⁹ Бачило И.Л. Функции органов управления. М.: Юридическая литература, 1976, с. 38.

¹⁰ См.: Лазарев Б.М. Компетенция органов управления. М.: Юридическая литература, 1972, с.40.

¹¹ См.: Лазарев Б.М. Компетенция органов управления. М.: Юридическая литература, 1972, с. 44-46.

¹² Лазарев Б.М. Компетенция органов управления. М.: Юридическая литература, 1972, с. 20.