

К ВОПРОСУ ОПРЕДЕЛЕНИЯ КОМПЕТЕНЦИИ МИНИСТЕРСТВА СОЦИАЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ УКРАИНЫ

Инна Юскаева,

эксперт по продаже услуг мобильной связи Сумского филиала ОАО «Укртелеком»

SUMMARY

Article is devoted to the competence of the Ministry of Social Policy of Ukraine. The study defined the concept of competence; considered the notion of competence of the Ministry of Social Policy in the plane of the end result of his work, namely forms such activities, defined the concept and content of the concept of «competence of the Ministry of Social Policy of Ukraine».

Keywords: competence, the Ministry of Social Policy, legislation, forms of activity.

АННОТАЦИЯ

Статья посвящена определению компетенции Министерства социальной политики Украины. В процессе исследования определено понятие «компетенция»; предложено рассмотреть понятие компетенции Министерства социальной политики Украины в плоскости конечного результата его деятельности, а именно форм осуществления такой деятельности, определены понятие и содержание понятия «компетенция Министерства социальной политики Украины».

Ключевые слова: компетенция, Министерство социальной политики Украины, законодательство, формы деятельности.

Постановка проблемы. На пути развития демократического, социального, правового государства основная роль государства отводится обеспечению прав и свобод человека и гражданина, чья жизнь и здоровье, честь и достоинство, неприкосновенность и безопасность признаются Основным Законом наивысшей социальной ценностью. Учитывая общие нормы Конституции Украины, социальные права граждан являются одними из основных и естественных прав человека, в связи с чем особое место в осуществлении социальной политики государства занимают именно социальные права граждан и процесс создания эффективной системы их реализации и гарантий. Обеспечение эффективной реализации целого процесса - одна из основных задач государства.

Актуальность темы исследования связана с отсутствием комплексного исследования вопроса определения компетенции Министерства социальной политики Украины.

Состояние исследования. Проблемные вопросы компетенции, задач и цели деятельности государственных органов управления в своих трудах исследовали такие ученые как И.А. Азовкин, И.Л. Видел, В.К. Мамутов, В.В. Копейчиков, В.А. Ржевский, А.В. Мицкевич, П. Орзих, С.С. Студенкина, М.О. Шафир, Л.П. Юзьков, Н.Р. Нижник, В.К. Мамутов, Б.П. Курашвили, Ц.А. Ямпольская, И.Е. Фабер, Ю.А. Тихомиров, О.Е.Луньов и другие.

Целью и задачей статьи является исследование компетенции Министерства социальной политики Украины. Для достижения поставленной цели необходимо решить следующие задачи: рассмотреть содержание понятия «компетенция»; рассмотреть понятие компетенция Министерства социальной политики Украины в плоскости конечного результата, а именно форм осуществления такой деятельности, определить содержание понятия компетенция Министерства социальной политики Украины.

Изложение основного материала. В свое время устоявшимся было определение понятия компетенции органа государства, органа государственного управления в самом общем виде как системы полномочий по осуществлению государственной власти [1, с. 101].

Мнение о необходимости рассмотрения компетенции, определенной совокупности полномочий, поддерживали и справочные источники, по которым компетенция (от лат. «ведение», «способность») – совокупность всех полномочий (прав и обязанностей), которыми наделен любой орган или должностное лицо. Также термин «компетенция» используется в качестве показателя знаний о чем-либо, способностей верно решать определенные вопросы [2, с. 186].

Достаточно интересно с научной точки зрения, на наш взгляд, является позиция относительно компетенции органов государственной власти, изложенная А.Д. Крупчан, согласно которой последняя является организационно – правовой категорией. Организационный характер ее заключается в том, что компетенция органа в функциональном смысле как система его государственно - властных полномочий является критерием выделения органов, построения их системы. Осуществляя непосредственное влияние на построение (конструкцию) системы исполнительной власти компетенция каждого отдельного центрального органа исполнительной власти влияет на взаимосвязи между элементами этой системы – центральными органами исполнительной власти. Безусловным является тот факт, что компетенция центральных органов исполнительной власти обуславливает их внутреннюю структуру, определяя количественные и качественные характеристики их структурных подразделений. При этом компетенция носит также и определенный правовой смысл, поскольку закрепляется в соответствующих

нормативно – правовых актах. Применяя свою компетенцию, орган исполнительной власти создает, прежде всего, правовые условия для реализации прав и обязанностей граждан, юридических лиц. Итак, компетенция центральных органов исполнительной власти по своим функциональным и социальным назначением направлена рациональное и оптимальное функционирование государственной власти и обусловлена , прежде всего , потребностями гражданского общества, а также степенью обратной связи между государством и обществом [3, с. 107].

Считаем, что понятие «компетенция Министерства социальной политики Украины» следует рассматривать в плоскости конечного результата его деятельности, а именно форм осуществления такой деятельности. На наш взгляд, именно формы деятельности выделяют Министерство социальной политики Украины как центрального органа исполнительной власти, в сфере формирования и обеспечения реализации государственной политики по занятости населения и трудовой миграции, трудовых отношений, социальной защиты населения, по вопросам семьи и детей, защиты прав депортированных по национальному признаку лиц, вернувшихся в Украину, равных прав и возможностей женщин и мужчин, предупреждения насилия в семье и противодействия торговли людьми. Разделяют наш взгляд на этот вопрос также и другие ученые.

Так, по мнению В.А. Козбаненко, функции государственного управления реализуются в определенных организационно – правовых формах. По мнению ученого следует иметь в виду, что сам термин «форма» имеет несколько измерений: установленный образец чего-либо; внешний вид, способ осуществления какого-либо явления. Форма содержательна, она организует содержание, придает ему законченность и стройность. В формах государственного управления компетенция государственных органов приобретает свой предметное содержание. Формы государственного управления – это выработанные практикой стали способы фиксации функциональной организации и совокупности оптимальных приемов и методов, с помощью которых субъектом управления достигается поставленная цель [4, с. 414].

Под самыми формами государственного управления органов публичной власти А.Н. Ярмыш и В.А. Серегин понимают внешнюю сторону их функционирования, то есть совокупность однородных действий, осуществляемых в определенных организационных рамках, определенных законодательством [5, с. 61].

В.М. Манохин приходит к выводу, что форма государственного управления – это определенная часть деятельности исполнительно-распорядительного органа, его структурных подразделений и личного состава [6, с. 180].

С точки зрения В.К. Колпакова, под формой управленческой деятельности следует понимать тот или иной способ внешнего выражения (оформление) содержания этой деятельности. Каждый субъект государственного управления (орган или должностное лицо) наделен соответствующей компетенцией, которая дает ему возможность выбирать в конкретных ситуациях тот или иной вариант поведения, вариант конкретных действий, то есть отразить содержание управленческой деятельности в той форме, которая, по его мнению, наиболее эффективная и в наибольшей степени отвечает государственным интересам. Конкретными примерами действий субъектов управления, в которых выражается содержание управленческой деятельности (т.е. примерами форм управленческой деятельности), могут служить такие их действия, как: издание акта управления, принятия решения, разрешения жалобы, проведения совещания, назначения ревизии, выдача разрешения, регистрация предприятия, осуществление контроля, запрет чего-либо [5, с. 208-209].

Очевидным является тот факт, что, учитывая разнообразие взглядов на понятие форм деятельности органов государственной власти, вопросы их классификации также различаются в своих доктринальных характеристиках.

В частности, М.И. Байтин предлагает выделять три формы деятельности: организационно – регламентирующую, организационно-хозяйственной и организационно – идеологическую [7, с. 77].

А. П. Альохин, А. А. Кармолицкий и Ю. М. Козлов – собственно организационную деятельность и осуществление материально - технических операций [8, с. 237]. А. Ф. Фрицкий указывает на правовую, материально-техническую и организационную формы деятельности государства и его органы [9, с. 56].

Под правовой формой деятельности органов государственного управления принято понимать внешнее выраженное и юридическое оформлено деятельности органа или его должностного лица, принятое в пределах их компетенции и влечет возникновение , изменение или прекращение прав и обязанностей.

Как отмечает по этому поводу В. Ф. Опришко, правовые формы связанные с установлением и применением норм права , что обуславливает наступление определенных юридических последствий . В правовых формах управленческой деятельности наиболее четко выражении полномочия государственно – властного характера, которые предоставляются органам управления для реализации закрепленных за ними функций [10, с. 141]. Саму форму деятельности Наполни смыслом также отдельные подвиды управленческих действий, в целом формируют общее понятие такой формы.

Так, Д.Н. Бахрах среди правовых форм осуществления исполнительной власти выделяет следующие виды деятельности: принятие правовых актов (решений), заключение договоров, осуществление иных юридических действий [11, с. 151]. Его коллега, русский ученый Ю. Стариков выделяет следующие правовые формы деятельности органов исполнительной власти: принятие нормативных правовых актов, принятие ненормативных (индивидуальных) актов; заключение договоров (административных, о сотрудничестве и т.д.), осуществление юридических действий на основе закона или иного правового акта (осуществление государственной регистрации, выдача официальных документов, осуществление властных распорядительных и контрольных функций и т.д.) [12, с. 138].

Учитывая более менее единодушны характеристики относительно мер правовых форм деятельности мы предлагаем выделить из вышеуказанных научных позиций наиболее существенные виды - принятие административно-правовых актов и заключение административных договоров, как основных видов правовой деятельности любого органа государственной власти.

В отечественной и зарубежной юридической литературе высказываются довольно разные точки зрения относительно понятия административно - правового акта . Одни ученые считают актом государственного управления юридическую форму исполнительной и распорядительной деятельности, осуществляемой всеми органами государства, вторые - все юридические акты, издаваемые органами государственного управления, третьи к актам государственного управления относят юридические акты, издаваемые исполнительными и распорядительными органами государственной власти при осуществлении ими государственного управления. В частности, С.С. Студеникин свое время отмечал, что актами государственного управления являются юридические формы исполнительной и распорядительной деятельности органов государства, осуществляющих свои функции в пределах компетенции, на основании и во исполнение законов в установленном законом порядке [13, с. 66-67]. По мнению В.А. Юсупова, правовые акты органов государственного управления представляют собой принудительные властные действия, которые осуществляются на основании и во исполнение законов или правовых актов высших органов управления в процессе организации исполнительно-распорядительной деятельности и направленные на установление, изменение и прекращение правовых норм или конкретных правоотношений [14, с. 83].

С учетом указанных выше определений и характеристик мы предлагаем понимать под понятием выдачи административно-правового акта Министерства социальной политики – отдельный вид правовой формы его управленческой деятельности,

осуществляемой в целях реализации задач и функций государственного управления в соответствующей сфере, которые возложены на этот орган государственной власти, в целях непосредственной организации и практической реализации функций государства.

Подытоживая, существуют также основания утверждать, что такой акт управления содержит юридически властное предписание субъектов государственной власти, содержание их волеизъявления, которое обусловлено характером исполнительной власти в целом, а также в целом является обязательным для его адресата.

Что касается актов Министерства социальной политики Украины, то согласно ст. 8 Закона Украины «О центральных органах исполнительной власти» Министр подписывает приказы Министерства и дает обязательные для исполнения государственными служащими и работниками аппарата министерства поручение [15]. Ст. 15 вышеуказанного закона предусматривает, что Министерство в пределах своих полномочий, на основе и во исполнение Конституции и законов Украины, актов и поручений Президента Украины, актов Кабинета Министров Украины издает приказы, которые подписывает министр. Приказы министерства, изданные в пределах его полномочий, обязательными для выполнения центральными органами исполнительной власти, их территориальными органами, местными государственными администрациями, органами власти Автономной Республики Крым, органами местного самоуправления, предприятиями, учреждениями и организациями всех форм собственности и гражданами.

Приказы министерства, которые являются нормативно-правовыми актами, после включения в Единый государственный реестр нормативно – правовых актов публикуются на государственном языке в официальных печатных изданиях [15].

Также, в соответствии с Положением о центральном органе исполнительной власти Украины, деятельность которого направляется и координируется Кабинетом Министров Украины через соответствующего члена Кабинета Министров Украины, утвержденного Указом Президента Украины от 24.12.2010 № 1199 /2010, решение коллегии Министерства могут быть реализованы путем издания им соответствующего приказа [16].

Итак, основными нормативно-правовыми актами Министерства социальной политики, которые могут быть выданы им в соответствии с его компетенцией приказы и поручения. Первые из которых имеют общеобязательный характер и касаются широкого круга лиц, вторые – касаются только внутренне управленческой деятельности структуры Министерства.

Другой важной правовой формой деятельности Министерства социальной политики Украины, кроме принятия и выдачи правовых актов, является также заключение административных договоров. В последнее время вопросы теории административного

договора определенным образом освещались как отечественными, так и зарубежными учеными в области административного права.

В частности, В.А. Юсупов определяет его как административно - правовое соглашение двух или более субъектов, из которых один или все обязательно является органом государственного управления или их законными представителями. Это соглашение направлено на установление, изменение или прекращение административных прав и обязанностей органов государственного управления, субъективных имущественных или неимущественных прав у граждан и социальных образований [14, с. 73].

Считаем более полное и содержательное определение административного договора предоставил А.А. Савостин, согласно которому административный договор представляет собой заключенное в соответствии с нормами административного права соглашение, является взаимным и согласованным проявлением воли сторон относительно единой цели между двумя или более формально равными субъектами, предметом которой является осуществление юридически значимых управленческих или организационных действий, в которых хотя бы одной из сторон является орган государственного управления или его законный представитель [17, с. 52].

Итак, заключение административного договора Министерством социальной политики Украины – это отдельный вид правовой формы его управленческой деятельности, представляет собой заключение и принятие на основе действующего законодательства Украины отдельного акта волеизъявления сторон, предметом которого является осуществление управленческих действий таким органом государственной исполнительной власти при реализации ими делегированных управленческих функций.

Основным актом законодательства Украины, в котором предусматриваются полномочия для Министерства социальной политики относительно заключения административно - правовых договоров является Закон Украины «О Кабинете Министров Украины», ст. 44 которого дает право министру на ведение переговоров и подписание международных договоров Украины соответствии с предоставленными ему полномочиями [18]. При этом, непосредственные хозяйственные и иные договоры, предусматривающие закупку товаров, работ и услуг за государственный счет, осуществляются Министерством через подчиненные государственные структуры, или напрямую через процедуру тендерного обеспечения их финансирования.

Выводы: Суммируя все вышесказанное отметим, что компетенция Министерства социальной политики Украины является сложным понятием, входит в состав общего понятия административно–правового статуса этого органа государственной власти, и в

целом характеризуется формами осуществления им управленческой деятельности, проявляющиеся в выдаче и принятии административно - правовых актов и заключении административно-правовых договоров.

Список использованной литературы:

1. Лазарев Б.М. Компетенция органов управления. - М.: «Юридическая литература», 1972. - 280 с.
2. Юридический энциклопедический словарь / Гл. ред. А.Я.Сухарев; Редкол. М. М. Богуславский и др. - 2-е изд., Доп. - М.: Сов. энциклопедия, 1987. - 528 с.
3. Органы исполнительной власти: вопросы компетенции: монография / О.Д.Крупчан. - К.: КНЕУ, 2012. - 255 с.
4. Кобзаренко В.А. Основные вопросы державного управления. - М.: Юрист, 1997. – 619 с.
5. Колпаков В.К. Административное право Украины: Учебник. - М.: Интер, 1999. - 736.
6. Советское административное право / Под ред. В.М. Манохина. - М.: Юрид. лит., 1977. – 544 с.
7. Байтин М.И. Формы осуществления функций государства. В кн. Теория государства и права / Под ред. Н.И. Матузова, А.В. Малько. - М.: Юрист, 1997. - С. 55 -89.
8. Алехин А.П., Кормолицкий А.А., Козлов Ю.М. Административное право Российской Федерации. - М.: Зерцало, 1997. – 472 с.
9. Фрицкий А.Ф. Организационные формы и методы деятельности Советов народных депутатов // Советское строительство. – М.: Высшая школа, 1988. - С. 35 -62.
10. Опрышко В.Ф. Правовые основы управления качеством продукции. – К., 1986. - 268 с.
11. Бахрах Д.Н. Административное право. – М., 1993. – 533 с.
12. Стариков Ю.Н. Административное право. В 2 – х частях. Ч. 1. – М., 1998. – 528 с.
13. Студеникин С. С. Советское административное право. – М., 1950. - С. 66-67.
14. Юсупов В.А. Правоприменительная деятельность органов управления. М.: Юридическая литература, 1979. – 136 с.
15. О центральных органах исполнительной власти: Закон Украины от 17.03.2011 № 3166 - VI // Официальный Вестник Украины. – 2011 г. – № 27 – ст. 1123.
16. Типовое положение о центральном органе исполнительной власти Украины, деятельность которого направляется и координируется Кабинетом Министров Украины через соответствующего члена Кабинета Министров Украины. Указ Президента Украины от 24.12.2010 № 1199/ 2010 // Официальный Вестник Украины. – 2010 г. – № 100. – Ст. 3545.

17.Савостин А.А. Административно-правовой договор в системе регулирования общественных отношений (понятие и классификация). // Юрист. – 2001. – № 11. – С. 52-56.

18. О Кабинете Министров Украины: Закон Украины от 07.10.2010 № 2591- VI // Официальный вестник Украины. – 2010 г. – № 79. – Ст. 2792.

Юскаева И.П. К вопросу определения компетенции Министерства социальной политики Украины / И.П. Юскаева // Закон и жизнь. – № 2. – 2014. – С. 200-203.