

УДК 342.51

А. С. ВолковыцкийАкадемия управления при Президенте Республики Беларусь, ул. Московская, 17, 220089 Минск,
Республика Беларусь, volkovas23@yandex.ru

КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ КОМПЕТЕНЦИИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ИНСПЕКЦИИ ОХРАНЫ ЖИВОТНОГО И РАСТИТЕЛЬНОГО МИРА ПРИ ПРЕЗИДЕНТЕ РЕСПУБЛИКИ БЕЛАРУСЬ

В статье рассматриваются конституционно-правовые основы компетенции Государственной инспекции охраны животного и растительного мира при Президенте Республики Беларусь, предлагается целостное определение данного понятия. Автор анализирует сущностное содержание категории «компетенция», раскрывает ее многовекторный характер, отражает взаимосвязь с наиболее близкими по значению понятиями, обозначает источники формирования и условия ограничения компетенции. Исследователь подчеркивает, что выступая неотъемлемым элементом правового статуса государственного органа, компетенция является своего рода гарантией обеспечения выполнения его целей, задач и функций. Объем компетенции государственного органа в первую очередь формируется исходя из его полномочий, перечень которых устанавливается законодательно в соответствии с возложенными на данный орган задачами и функциями в рамках вверенной ему сферы деятельности. Важной особенностью компетенции государственного органа выступает ее производность от компетенции государства, что в полной мере соответствует конституционному принципу верховенства права, отражает роль каждого государственного органа в деятельности всей государственной системы, повышает ее устойчивость и эффективность.

Ключевые слова: законодательство; компетенция; государственный орган; правовой статус; полномочия.
Библиогр.: 10 назв.

A. S. VolkovytskyThe Academy of Public Administration under the President of the Republic of Belarus,
17 Moskovskaya Str., 220089 Minsk, the Republic of Belarus, volkovas23@yandex.ru

CONSTITUTIONAL AND LEGAL BASES OF THE COMPETENCE OF THE STATE INSPECTORATE ON WILDLIFE PROTECTION UNDER THE PRESIDENT OF THE REPUBLIC OF BELARUS

The article examines the constitutional and legal bases of the competence of the State Inspectorate on Wildlife Protection under the President of the Republic of Belarus, and proposes a holistic definition of this concept. The author analyzes the essential content of the category “competence”, reveals its multi-vector nature, reflects the relationship with the concepts that are closest in meaning, and identifies the sources of formation and conditions for limiting competence. The researcher emphasizes that, being an integral element of the legal status of a state body, competence is a kind of guarantee for ensuring the fulfillment of its goals, objectives and functions. The scope of competence of a state body, first of all, is formed on the basis of its powers, the list of which is established by law in accordance with the tasks and functions assigned to this body within the sphere of its activities. An important feature of the competence of a state body is its derivativeness from the competence of the state, which fully complies with the constitutional principle of the rule of law, reflects the role of each state body in the activities of the entire state system, and increases its stability and efficiency.

Key words: legislation; competence; government agency; legal status; powers.
Ref.: 10 titles.

Введение. В современном обществе государственные органы играют ключевую роль в обеспечении конституционных прав и свобод граждан, поддержании правопорядка и стабильности в стране. Важным аспектом функционирования любого государственного органа является его компетенция, позволяющая проводить дифференциацию данных органов государственной власти, определять круг предоставляемых им законом полномочий для успеш-

ного решения возложенных на них задач. Анализ конституционно-правовых основ компетенции Государственной инспекции охраны животного и растительного мира при Президенте Республики Беларусь опирается в первую очередь на исследование сущностного содержания категории «компетенция» в правовой доктрине в целях выявления ее отличительных особенностей, составляющих элементов, способов установления. Актуальность проведенного исследования обусловлена отсутствием в правовом поле единообразного понимания категории компетенции государственного органа в целом (как родового понятия), а также компетенции Государственной инспекции охраны животного и растительного мира при Президенте Республики Беларусь (далее — Госинспекция) в частности.

Материалы и методы исследования. Основу исследования составляют общенаучные и частнонаучные методы: диалектический, формально-логический, системно-структурный, терминологический; общелогические методы, а также специальные методы: историко-правовой, метод сравнительного правоведения и др.

В работе содержатся ссылки на труды известных ученых, среди которых: М. В. Баглай, Д. Н. Бахрах, Б. Н. Габричидзе, С. А. Зинченко, С. Р. Течиев, Ю. А. Тихомиров, В. В. Эмих и др., отдельные исследования которых посвящены проблематике компетенции государственных органов.

Результаты исследования и их обсуждение. Компетенция представляет собой один из важнейших элементов правового статуса государственного органа и традиционно является предметом исследования многих ученых. Б. Н. Габричидзе справедливо отмечает, что «исследование вопроса о компетенции необходимо, поскольку позволяет раскрыть содержание деятельности государственного органа, его реальные функции и назначение, дает возможность выработать научно обоснованные рекомендации и предложения по совершенствованию правового положения органа, изменению и дополнению действующего законодательства» [1, с. 93].

Если обратиться к этимологии слова «компетенция», то оно происходит от латинского *competentia*, что означает «соответствие, способность, право». В общем смысле компетенция — это совокупность знаний, навыков, умений и полномочий, необходимых для выполнения определенных задач или функций в рамках конкретной области или сферы деятельности. В большинстве энциклопедических словарей термин «компетенция» понимается как совокупность полномочий (прав и обязанностей) какого-либо органа, должностного лица, предусмотренная законом, положением, уставом [2; 3]. В словаре С. И. Ожегова понятие «компетенция» трактуется в двух смыслах: как круг чьих-либо полномочий прав; круг вопросов, в которых кто-либо осведомлен [4].

В правовом контексте компетенция означает предоставленные законом полномочия, права и ответственность определенному органу или лицу для осуществления определенных функций. Компетенция обозначает границы действий и ответственности государственных органов, определяет их права и обязанности в пределах законодательно установленных пределов.

Если говорить о компетенции непосредственно государственного органа, то в юридической доктрине на этот счет содержатся различные точки зрения. Кроме того, на уровне законодательства также нет единообразного подхода к пониманию категории «компетенция». По-разному раскрывается ее соотношение с понятиями «предметы ведения», «полномочия», «функции», «права и обязанности» [5, с. 416]. Ряд авторов определяет компетенцию государственного органа как единство предметов ведения и полномочий (прав и обязанностей) данного органа. В свою очередь, наличие определенной совокупности прав и обязанностей государственного органа определяет его правоспособность, выступающую составным элементом правосубъектности. В частности, по мнению С. А. Зинченко и Д. Ю. Шапсугова, кате-

гории «компетенция» и «правоспособность» в известном сочетании определяют правосубъектность организаций как юридических лиц [6, с. 18]. В классическом виде компетенция — «способ реализации правосубъектности в тех отраслях права, где отношения регулируются методами предписания, власти-подчинения; а сами правоотношения имеют субординированный вид» [6, с. 19]. Д. Н. Бахрах приходит к выводу, что категория «правоспособность» должна использоваться относительно правового статуса индивидуальных субъектов административного права, а компетенция — применительно к государственному органу, т. е. ученый смысловую нагрузку данных терминов не меняет, дифференцирует их только относительно субъектов права [7, с. 18]. Отдельные ученые придерживаются общепринятого подхода и считают, что «компетенция — это объем полномочий, через которые раскрываются основные функции данного органа государственной власти» [8, с. 205]. Категории «полномочия» и «компетенция» не тождественные. Полномочия ограничиваются пределами установленной компетенции, на что указывают, к примеру, следующие формулировки, широко используемые в законодательстве: «в пределах своей компетенции осуществляет следующие полномочия», «осуществляет иные полномочия в пределах своей компетенции в указанных сферах», «в пределах своей компетенции делегирует отдельные полномочия», «в пределах своей компетенции издает приказы и распоряжения» и др. Преимуществом обозначенной позиции, как отмечает в своих трудах В. В. Эмих, «является целостность и лаконичность компетенционных норм. Вместе с тем данный подход не всегда позволяет показать компетенцию государственного органа как системное явление и отразить функциональные связи государственного органа в государственном механизме» [9, с. 378].

Если рассматривать компетенцию относительно целей, задач и функций государственного органа, то эти понятия являются абсолютно самостоятельными. Так, под функциями государственного органа принято понимать «ведущие направления его деятельности, в которых выражается целевая нагрузка самого государственного органа и объем его полномочий» [10, с. 108]. Цели и задачи ориентируют работу государственного органа на четкий результат, демонстрируют целенаправленный характер его деятельности. Их роль, а также роль функций чрезвычайно велика при определении полномочий государственного органа, перечень которых устанавливается именно в соответствии с возложенными на государственный орган задачами и функциями в рамках вверенной ему сферы деятельности, что непосредственным образом формирует объем компетенции конкретного государственного органа. В. В. Эмих в контексте данной проблематики пишет, что «компетенция государственного органа материализует его цели, задачи и функции. Поэтому можно сказать, что компетенция государственного органа представляет собой своего рода юридическую гарантию выполнения его целей, задач и функций» [9, с. 378].

Обобщив представленные позиции, можно заключить, что компетенция государственного органа — это совокупность полномочий (прав и обязанностей), которые данному органу предоставлены законом для достижения определенной цели, решения обозначенных задач через ключевые функции как ведущие направления его деятельности. «Обозначенный способ установления компетенции соответствует традиционному пониманию компетенции государственного органа как совокупности закрепленных за ним полномочий» [9, с. 379].

В более масштабном понимании компетенция государственного органа позволяет определить, каким образом данный орган выполняет свою роль в государстве.

Особое значение исследование вопросов компетенции имеет для специально уполномоченных органов, которые обладают правом применения мер административного принуждения, полномочиями по предупреждению, пресечению правонарушений и привлечению виновных лиц к ответственности. Самостоятельность этих органов ограничивается пределами, которые устанавливаются государством путем наделения их соответствующей компетенцией.

Согласно п. 1 Положения о Государственной инспекции охраны животного и растительного мира при Президенте Республики Беларусь, утвержденного Указом Президента Республики Беларусь от 15 июля 2019 года № 269 (Положение), Госинспекция является специально

уполномоченным государственным органом, подчиненным Президенту Республики Беларусь. Данное обстоятельство имеет существенное значение в формировании ее компетенции. Компетенция Госинспекции определяется Конституцией Республики Беларусь (далее — Конституция), иными законами, актами Президента Республики Беларусь, а также другими нормативными правовыми актами. Компетенция Госинспекции закрепляется путем перечисления вопросов, решаемых данным государственным органом.

Стержневым каркасом для формирования компетенции Госинспекции выступает Конституция, исходя из положений которой можно заключить, что компетенция государственных органов производна от компетенции самого государства и рассматривается как основа для правомерного и эффективного функционирования государства, обеспечивающая соблюдение принципа верховенства права (ст. 7 Конституции). Такое понимание компетенции в полной мере соответствует принципам комплексности, целостности, взаимообусловленности, что повышает эффективность деятельности всей государственной системы. Так, в Основном Законе определено, что государство гарантирует права и свободы граждан Беларуси, закрепленные в Конституции, законах и предусмотренные международными обязательствами государства (ч. 4 ст. 21); государство обязано принимать все доступные ему меры для создания внутреннего и международного порядка, необходимого для полного осуществления прав и свобод граждан Республики Беларусь, предусмотренных Конституцией (ч. 1 ст. 59); государство осуществляет контроль за рациональным использованием природных ресурсов в целях защиты и улучшения условий жизни, а также охраны и восстановления окружающей среды (ч. 2 ст. 46) и др., соответственно, решение данных вопросов в той или иной мере входит в компетенцию абсолютно всех государственных органов. К примеру, в ч. 2 ст. 59 Конституции установлено, что «государственные органы, которым доверено исполнение государственных функций, обязаны в пределах своей компетенции принимать необходимые меры для осуществления и защиты прав и свобод личности». В ст. 46 Конституции закреплено «право каждого на благоприятную окружающую среду». В ч. 4 ст. 21 Конституции фиксируется «обязанность государства гарантировать права и свободы граждан Беларуси, закрепленные в Конституции, законах и предусмотренные международными обязательствами государства». Данные положения подчеркивают, что государство принимает на себя значительные обязательства, в том числе по обеспечению реализации права граждан на благоприятную окружающую среду. Такая конституционная обязанность возникает со стороны государства в лице его органов, которые обеспечивают максимальную государственную защиту и реализацию данного права, в том числе «путем осуществления контроля за рациональным использованием природных ресурсов в целях защиты и улучшения условий жизни, а также охраны и восстановления окружающей среды» (ч. 2 ст. 46 Конституции). Одним из государственных органов, специально уполномоченных на осуществление контроля в области охраны и использования объектов животного и растительного мира, земель, охраны, защиты, воспроизводства и использования лесного фонда, рыболовства и охоты, ведения рыболовного и охотничьего хозяйства, является Госинспекция, которая наделена в рамках своей компетенции определенными полномочиями.

Наиболее широкий объем полномочий Госинспекции и их детализация представлены в п. 10 Положения, насчитывающим более 14 позиций, среди которых право предъявлять в установленном порядке претензии юридическим лицам, гражданам, причинившим вред окружающей среде, иски и заявления о возбуждении приказного производства в суд о возмещении вреда, причиненного окружающей среде, стоимости незаконно добытой продукции; право направлять материалы контрольных мероприятий государственным органам, иным юридическим лицам и индивидуальным предпринимателям для принятия по ним необходимых мер реагирования и др. Перечень полномочий Госинспекции является откры-

тым, что говорит о его динамичном характере и предусматривает своевременную корректировку в соответствии с меняющейся действительностью путем преобразования существующих и включения новых полномочий.

Кроме того, как уже было сказано выше, компетенция Госинспекции также устанавливается через возложенные на нее функции посредством реализации (наполнения конкретным содержанием) предоставленных ему полномочий. Функции Госинспекции нормативно закреплены и отражены в п. 9 Положения. В число данных функций, в частности, входит: осуществление государственного контроля за исполнением государственными органами, иными юридическими лицами, гражданами, в том числе индивидуальными предпринимателями, актов законодательства; осуществление функции по предупреждению, выявлению и пресечению правонарушений; ведение административного процесса; принятие мер по обеспечению собственной безопасности; рассмотрение обращений граждан и юридических лиц, организация личного приема граждан, их представителей, представителей юридических лиц и др. (перечень также является открытым).

Отдельные полномочия общего характера, касающиеся прав, обязанностей контролирующих органов при проведении и организации проверок, относящиеся в том числе к Госинспекции как к органу, осуществляющему государственный контроль в отношении порученной ему сферы деятельности, прописаны в Указе Президента Республики Беларусь от 16 октября 2009 года № 510 «О совершенствовании контрольной (надзорной) деятельности в Республике Беларусь». Кроме того, ряд полномочий рассматриваемого государственного органа отражен в Лесном кодексе Республики Беларусь, Кодексе Республики Беларусь о земле, в законах Республики Беларусь «О животном мире», «О растительном мире» и других нормативных правовых актах. К примеру, Госинспекция, осуществляющая в пределах своей компетенции контроль в области использования, охраны, защиты и воспроизводства лесов, уполномочена в определенных случаях ограничивать (приостанавливать) право лесопользования.

Проведенное исследование позволило также установить, что определяющим фактором в формировании всей совокупности полномочий Госинспекции, как и любого другого государственного органа, выступает ее предмет ведения, т. е. круг вопросов, отнесенных к порученной ей сфере деятельности: осуществление государственного контроля за охраной и использованием объектов животного и растительного мира. Предмет ведения позволяет очертить пределы государственно-властной деятельности Госинспекции и определяет ключевые векторы этой деятельности через соответствующие функции.

Заключение. На основе проведенного анализа исследуемой правовой категории предлагается под компетенцией Госинспекции понимать совокупность предоставленных ей законом полномочий (прав и обязанностей) в рамках порученной сферы деятельности (предмет ее ведения), в отношении которой Госинспекция имеет определенные властвующие возможности. Главное назначение компетенции Госинспекции (как и других государственных органов) — достижение ее ключевой цели, эффективное решение всего спектра поставленных перед ней задач через возложенные на нее функции (как ведущие направления вверенной ей сферы деятельности) посредством реализации предоставленных ей полномочий, а также отграничение полномочий Госинспекции от полномочий иных государственных органов.

Список цитируемых источников

1. Габричидзе, Б. Н. Городские советы депутатов трудящихся / Б. Н. Габричидзе. — М. : Юрид. лит., 1968. — 215 с.
2. Большой энциклопедический словарь / гл. ред. А. М. Прохоров. — М. : Сов. энцикл. ; СПб : Фонд «Ленингр. галерея», 2002. — 1628 с.
3. Большая советская энциклопедия. — М. : Сов. энцикл., 1988. — 592 с.
4. Толковый словарь русского языка / под ред. С. И. Ожегова, Н. Ю. Шведовой. — М., 2006. — 826 с.

5. *Течиев, С. Р.* Понятие компетенции государственного органа / С. Р. Течиев // Пробелы в рос. законодательстве. — 2008. — № 2. — С. 416—418.
6. *Зинченко, С. А.* Правоотношение и динамика его элементов / С. А. Зинченко, Д. Ю. Шапсугов // Сев.-Кавказ. юрид. вестн. — 1998. — № 1. — С. 18—19.
7. *Бахрах, Д. Н.* Административное право России / Д. Н. Бахрах. — М. : Норма, 2001. — 640 с.
8. *Баглай, М. В.* Конституционное право Российской Федерации : учебник / М. В. Баглай. — М. : Норма-Инфра, 2016. — 480 с.
9. *Эмих, В. В.* Понятие компетенции государственного органа в современном российском праве / В. В. Эмих // Науч. ежегодник Ин-та философии и права Ур. отд-ния Рос. акад. наук. — 2010. — № 10. — С. 378—393.
10. *Тихомиров, Ю. А.* Теория компетенции / Ю. А. Тихомиров. — М. : Юринформцентр, 2001. — 355 с.

Поступила в редакцию 29.04.2024.