

УДК 342.5

К вопросу о понятии «государственное полномочие»

**Гадельшина Л.И.**Соискатель кафедры конституционного права и прав человека
Казанского (Приволжского) федерального университета

В статье анализируется правовая природа государственного полномочия, определяется, какой субъект выступает его носителем, рассматриваются различные подходы к пониманию категории «государственное полномочие», формулируется определение понятия «государственное полномочие».

Ключевые слова: полномочие, государственное полномочие, органы государственной власти, предметы ведения, компетенция.

Исследованием правовой природы категории «государственное полномочие» занимались многие ученые-конституционалисты. Однако единой точки зрения по данному вопросу в правовой доктрине так и не сложилось. Вместе с тем правильное, единообразное понимание сути правовых категорий представляется крайне необходимым, поскольку позволяет предотвратить дефекты в правовом регулировании общественных отношений, складывающихся по поводу государственных полномочий, и в соответствующей правоприменительной деятельности.

В связи с указанным в настоящей статье ставится цель исследовать правовую сущность государственного полномочия, а также попытаться определить понятие «государственное полномочие».

«Толковый словарь русского языка» под редакцией Д.Н. Ушакова определяет термин «полномочие» как «власть или право, предоставленные кому-нибудь» [1, с. 529]. В толковом словаре С.И. Ожегова и Н.Ю. Шведовой «полномочие» определено как «официально предоставленное кому-нибудь право какой-нибудь деятельности, ведения дел» [2, с. 554]. Авторы «Юридической энциклопедии» понимают под полномочием «составную часть компетенции и статуса органа, должностного лица, лица, выполняющего управленческие функции в организации, а также некоторых других лиц, реализующих функции, предусмотренные для них законодательством или учредительными документами юридического лица; право (и одновременно обязанность) соответствующего субъекта действовать в определенной

ситуации способом, предусмотренным законом или иным правовым актом» [3, с. 654].

В юриспруденции общетеоретический аспект полномочий достаточно основательно рассмотрен. Так, к примеру, Б.М. Лазарев понимает под полномочием органа права и обязанности осуществлять ту или иную управленческую функцию применительно к определенным управляемым объектам [4, с. 46, 47], а Ю.А. Тихомиров – гарантированную законом меру принятия решений [5, с. 24]. Как отмечает Н.А. Тарасьян, полномочия – это права и обязанности в сфере определенных отношений, носящих внешневластный характер [6, с. 24]. По мнению Л.М. Карапетяна, полномочие есть предоставленное законом или иным правовым актом право субъекта (органа или должностного лица) принимать решение, совершать действия по конкретным вопросам управления [7, с. 30, 31].

Анализ приведенных точек зрения позволяет определить *полномочие* как *юридически закрепленную совокупность прав и обязанностей субъекта правоотношения, связанную с осуществлением им власти в сфере определенных общественных отношений*.

Термин «государственное полномочие» в действующем законодательстве Российской Федерации нормативно не определен. Вместе с тем законодательство Российской Федерации широко применяет данную категорию при регламентации отношений, связанных с наделением органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями, например, ст. 132 Конституции Российской

Федерации [8], Федеральный закон от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» [9] (далее – ФЗ № 131-ФЗ) (статья 19), Федеральный закон от 06.10.1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» [10] (далее – ФЗ № 184-ФЗ) (п. 3 ст. 26.14, п. 6 ст. 26.3), Федеральный закон от 27.07.2010 г. № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» [11] (ст. 2), Жилищный кодекс Российской Федерации от 29 декабря 2004 г. № 188-ФЗ [12] (ч. 4 ст. 49, ч. 2 ст. 157), Лесной кодекс Российской Федерации от 4 декабря 2006 г. № 200-ФЗ [13] (ч. 2 ст. 84), Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31 июля 1998 г. № 145-ФЗ [14] (ст. 15, ч. 1 ст. 84, ч. 1 ст. 85, ч. 1 ст. 86, ст. 140), Федеральный закон от 21.07.2005 г. № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» [15] (ч. 2 ст. 3) и другие нормативные правовые акты.

В правовой доктрине выделяются три основных подхода к пониманию категории «государственное полномочие»: одни авторы понимают под ним права и обязанности Российской Федерации, субъекта Российской Федерации [16, с. 40; 17, с. 14], другие рассматривают «государственное полномочие» как права и обязанности группы органов государственной власти. Согласно третьей точке зрения, государственное полномочие представляет собой права и обязанности, составную часть компетенции органа государственной власти [18, с. 198-199; 19, с. 274; 20, с. 266; 21, с. 186; 22, с. 159-160; 23, с. 45; 24, с. 171].

Итак, единое понимание категории «государственное полномочие» в науке отсутствует. В том числе остается неясным, какой субъект является носителем государственного полномочия: государственный орган власти либо публично-правовое образование?

Пытаясь разобраться в данных вопросах, обратимся к терминологии, которую использует Конституция Российской Федерации. Так, в отношении Российской Федерации, субъектов Российской Федерации ст.ст. 71, 73 и 76 используют понятие «предметы ведения». В отношении государственных органов исполнительной власти применяются термины «полномочие» (части 1, 2, 3 ст. 78 Конституции Российской Федерации) и «предметы ведения» (ст. 5, ч. 3 ст. 11 Конституции Российской Федерации). Вместе с тем в ст. 73, ч. 2 ст. 77 и ст. 79 Конституции Российской Федерации имеет место употребление термина «полномочия Российской Федерации».

Представляется верным мнение И.А. Умновой о том, что, во-первых, термин «полномочия Российской Федерации» обозначает собой лишь один из

частных видов предметов ведения данных образований, и вместо термина «полномочие Российской Федерации» более корректно использовать термин «компетенция федеральных органов государственной власти по предметам совместного ведения» и, во-вторых, до формирования единой правовой позиции и достижения единства юридической техники в употреблении указанных терминов следует исходить из логики регулирования федеративных отношений, суть которых обозначена терминологией ст.ст. 71, 72 и 76 Конституции Российской Федерации [24, с. 171, 174]. Это означает, что вместо термина «полномочия Российской Федерации» корректнее использовать термин «предметы ведения Российской Федерации», а также отличать термин «компетенция (предметы ведения и полномочия) органов государственной власти». Это позволит избавиться от двусмысленности толкования правовых норм действующего законодательства и правовых противоречий.

По нашему мнению, правильно употреблять термин «государственное полномочие» применительно к органу государственной власти. Поскольку, во-первых, анализ института государственных полномочий, как правило, проводится через призму полномочий государственного органа власти. Во-вторых, к органу власти термин «полномочие» применяет законодательство Российской Федерации. Так, к примеру, законодатель предпринимал попытку легального определения термина «полномочия органов государственной власти» в Федеральном законе от 24.06.1999 г. № 119-ФЗ «О принципах и порядке разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации» [25] (утратил силу 4 июля 2003 г.). П. 5 ст. 2 данного Закона устанавливал следующее определение: «полномочия органа государственной власти – права и обязанности органа государственной власти в отношении принятия правовых актов, а также осуществления иных государственно-властных действий». В-третьих, Конституция Российской Федерации в отношении публично-правовых образований использует иные правовые формулировки, как, например, «предметы ведения».

В научной литературе можно найти определение термина «государственное полномочие». Так, В.И. Васильев под государственными полномочиями понимает «полномочия, правовые, организационные, социально-экономические последствия реализации которых связаны не только с непосредственным обеспечением жизнедеятельности населения муниципального образования, как это характерно для муниципальных полномочий, но и населения соответственно всего государства или субъекта Федерации» [26, с. 376].

По мнению М.Ю. Дитятковского, государственные полномочия – это совокупность прав и обязанностей органов и должностных лиц государственной власти, которые отнесены к их ведению Конституцией Российской Федерации, федеральными законами, конституциями (уставами) и законами субъектов Федерации, а также полномочия органов местного самоуправления, не связанные с решением вопросов местного значения, правовые, организационные, социально-экономические последствия реализации которых связаны с непосредственным обеспечением жизнедеятельности населения России либо ее субъектов и выражаются в принятии правовых актов и осуществлении иных государственно-властных действий [27, с. 76]. Также он предлагает подойти к определению государственных полномочий методом исключения: государственными можно считать полномочия органов местного самоуправления, не связанные с решением вопросов местного значения.

Итак, понятию «государственное полномочие» можно дать следующее определение: *государственное полномочие – это права и обязанности органа государственной власти и должностных лиц органа государственной власти по предметам ведения Российской Федерации и предметам ведения субъектов Российской Федерации, связанные с осуществлением государственно-властных действий в сфере определенных общественных отношений.*

Литература:

1. Толковый словарь русского языка / Под ред. Д.Н. Ушакова. Том III. – М.: Астрель, АСТ, 2000. – 720 с.
2. Ожегов С.И., Шведова Н.Ю. Толковый словарь русского языка: 80 тыс. слов и фразеологических выражений. / Российская академия наук. Институт русского языка им. В.В. Виноградова. – 4-е изд., дополненное. – М.: ООО «А ТЕМП», 2007. – 944 с.
3. Тихомирова Л.В., Тихомиров М.Ю. Юридическая энциклопедия. Издание 5-е, дополненное и переработанное. – М.: Юринформцентр, 2001. – 972 с.
4. Лазарев Б.М. Компетенция органов управления. – М.: Юридическая литература, 1972. – 280 с.
5. Тихомиров Ю.А. Теория компетенции // Журнал российского права. – 2002. – № 10. – С. 22 – 32.
6. Тарасьян Н.А. Компетенция местного самоуправления в финансово-экономической сфере: дис. ... канд. юрид. наук. – Ставрополь, 2004. – 252 с.
7. Карапетян Л.М. Федеративное устройство Российской Федерации. – М.: Изд-во НОРМА, 2001. – 352 с.
8. Конституция Российской Федерации (принята на всенародном голосовании 12 декабря 1993 г.) // Российская газета. – 1993. – 25 декабря.
9. Сборник законодательства Российской Федерации. – 2003. – № 40. – Ст. 3822.
10. Сборник законодательства Российской Федерации. – 1999. – № 42. – Ст. 5005.
11. Сборник законодательства Российской Федерации. – 2010. – № 31. – Ст. 4179.
12. Сборник законодательства Российской Федерации. – 2005. – № 1 (часть I). – Ст. 14.
13. Сборник законодательства Российской Федерации. – 2006. – № 50. – Ст. 5278.
14. Сборник законодательства Российской Федерации. – 1998. – № 31. Ст. 3823.
15. Сборник законодательства Российской Федерации. – 2005. – № 30 (часть I). – Ст. 3105.
16. Бесчеревных В.В. Компетенция Союза ССР в области бюджета. – М.: Изд-во «Юридическая литература», 1976. – 176 с.
17. Железнов Б.Л. Компетенция РСФСР и ее субъектов. – Казань: Изд-во Казан. гос. ун-та, 1974. – 128 с.
18. Дмитриев Ю.А. Муниципальное право Российской Федерации: учеб. пособие. – М.: Изд-во Эксмо, 2005. – 272 с.
19. Постовой Н.В. Муниципальное право. – М.: Новый юрист, 1998. – 349 с.
20. Акмалова А.А. Особенности правового регулирования и организации местного самоуправления в Российской Федерации: теоретико-методологический аспект: дис. ... д-ра юрид. наук. – М., 2003. – 402 с.
21. Дряхлов С.К. Разграничение полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления (на примере Ленинградской области): дис. ... канд. юрид. наук. – СПб., 2000. – 268 с.
22. Абдулатипов Р.Г. Федералогия. – СПб: Питер, 2004. – 320 с.
23. Сабитова Н.М. Бюджет и бюджетная политика субъекта Российской Федерации (на примере Татарстана). – Казань: Изд-во КГУ, 2002. – 199 с.
24. Умнова И.А. Конституционные основы современного российского федерализма: учеб.-практ. пособие. – М.: Дело, 2000. – 304 с.
25. Сборник законодательства Российской Федерации. – 1999. – № 26. – Ст. 3176.
26. Васильев В.И. Местное самоуправление: учеб. и науч.-практ. пособие. – М.: Юринформцентр, 1999. – 453 с.
27. Дитятковский М.Ю. Понятие отдельных государственных полномочий, которыми наделены либо могут наделяться органы местного самоуправления // Современное право. – 2006. – № 10. – С. 74 – 78.

Some Aspects of the Notion of “State Authority”

L. Gadelshina

The Kazan branch of the Russian academy of justice

The paper deals with legal nature of state authority. The author defines what subject its bearer is, analyzes various approaches to the category of state authority and defines the notion of state authority.

Key words: authority, state authority, governmental bodies, authority matters, competence.

