

# КОМПЕТЕНЦИЯ ГОСУДАРСТВЕННОГО ОРГАНА СООТНОШЕНИЕ ПОНЯТИЙ

**П.В. Канисев. Санкт-Петербургский университет ГПС МЧС России**

Исследована проблематика разграничения понятий «компетенция государственного органа» и «полномочия государственного органа» по различным основаниям. Исследуется теоретический аспект и приводится законодательное закрепление данных дефиниций.

*Ключевые слова:* компетенция, государственный орган, разграничение полномочий

## THE COMPETENCE OF THE STATE STRUCTURE. A PARITY OF CONCEPTS

**P.V. Kanisev.**

**Saint-Petersburg university of State fire service of EMERCOM of Russia**

In the clause the problematic of differentiation of concepts the likes of «the competence of the state structure» and «powers of the state structure» is investigated on the various bases. The theoretical aspect is investigated and legislative fastening the given definitions is resulted.

*Key words:* a competence, the state structure, differentiation of concepts

Вопрос о компетенции государственного органа власти относится к числу «базовых» в политической практике. Ответ на него позволяет определить, как и в какой мере, тот или иной орган государственной власти выполняет свою роль в государстве, каковы его отношения с другими государственными структурами, общественными институтами.

Большое внимание выработке понятия «компетенция» уделяет и правовая наука. В настоящее время большинство ученых-конституционалистов придерживаются достаточно традиционной точки зрения, согласно которой под компетенцией государственного органа понимается совокупность его властных полномочий по определенным предметам ведения, тем самым, раскрывая компетенцию государственного органа через два составляющих элемента: предмет ведения и полномочия [1., с. 23–31; 2–3]. Необходимо сказать, что не так давно эта точка зрения получила законодательное подкрепление. Согласно ст. 2 Федерального закона «О принципах и порядке разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации» под компетенцией государственного органа понимается совокупность полномочий органа государственной власти по предметам ведения, установленным Конституцией Российской Федерации и принятыми в соответствии с Конституцией РФ конституциями (уставами) субъектов Российской Федерации» [4]. Правда, в данном случае федеральный законодатель проявил непоследовательность. Указав среди составляющих элементов «компетенции государственного органа» «предметы ведения» и «полномочия», он в последующем не раскрывает содержание термина «предметы ведения органов государственной власти», а употребляет только «предмет ведения РФ» и «предметы ведения субъекта РФ».

В юридической науке ведется много дискуссий по поводу правильного применения этих терминов. В частности И.А. Умнова считает некорректным «употребление термина «предметы ведения» органов государственной власти», объясняя тем, что конституционная модель разграничения предметов ведения заложила употребление термина предметы ведения только применительно к Российской Федерации и субъектам Российской Федерации [5].

Аналогичной точки зрения придерживается и С. И. Некрасов, который полагает, что «полномочия – это свойство присущее государственному органу или должностному лицу, а предметы ведения характерны только для государственных образований: Российской Федерации или субъектов Российской Федерации» [6].

Необходимо сказать, что споры вокруг правильного употребления термина «предметы ведения» возникли только после принятия Конституции Российской Федерации 1993 г. В более ранний период в трудах ученых понятие «предметы ведения» было неразрывно связано с компетенцией именно органа государственной власти, рассматривалось исключительно как составной элемент компетенции этого органа.

В частности К. Ф. Шеремет под «предметами ведения» понимал те общественные отношения, в которых орган государственной власти юридически компетентен [7].

Б.М. Лазарев полагал, что «предметами ведения» можно было назвать подлежащие ведению органа отдельные вопросы, в которых проявляется функция этого органа [8].

Конституция СССР 1977 г. и Конституция СССР 1990 г. связывали предметы ведения Союза ССР исключительно с деятельностью его органов. Так, в соответствии со ст. 73 Конституции СССР 1977 г. ведению Союза Советских Социалистических Республик в лице его высших органов государственной власти и управления подлежали вопросы, которые представляли собой перечень функций и полномочий данных органов. Аналогичная конструкция имела место в Конституции РСФСР 1978 г. и в последующих её редакциях вплоть до внесения изменений и дополнений в связи с принятием Федеративного договора. В Конституции Российской Федерации – России в последней редакции до принятия ныне действующей федеральной Конституции вопросы ведения Федерации и её субъектов обозначались как вопросы ведения федеральных органов государственной власти и органов государственной власти субъектов Российской Федерации.

Подобная модель, на наш взгляд, заложена и в ныне действующей Конституции РФ. Хотя ст.ст. 71, 72, 73, 76 задают, казалось бы, жесткую позицию в употреблении термина «предметы ведения» применительно только к Российской Федерации и субъектам Федерации, однако это не означает, что Конституция РФ не наделяет предметами ведения органы государственной власти. Так, в ст. 5 Конституции РФ среди базовых принципов федеративного устройства указано «разграничение предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и субъектов Российской Федерации». Согласно п.3 ст. 11 Конституции РФ разграничение предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов РФ осуществляется Конституцией РФ, Федеративным и иными договорами о разграничении предметов ведения и полномочий.

Да, необходимо признать, что, употребляя термин «предметы ведения органов государственной власти», Конституция РФ ни в названных, ни в других статьях не раскрывает его содержание, но это вовсе не означает, что его употребление в Конституции РФ носит случайный, ошибочный характер. Так, В.А. Кряжков отмечает, что указанный в ст. 5 Конституции РФ принцип «разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов РФ» является базовым для функционирования органов государственной власти. Именно его реализация гарантирует необходимую самостоятельность и полновластие государственных органов в установленных границах, недопустимость произвола в их деятельности и уважительное отношение к решениям, принятым ими в пределах своей компетенции. Правда, отмечает В.А. Кряжков, разграничение предметов ведения и полномочий между органами государственной власти производно от разграничения предметов ведения между Российской Федерацией и ее субъектами. Если принцип разграничения предметов ведения между РФ и субъектами РФ, заложенный в Конституции РФ, Федеративном договоре – константа федеративного устройства, то его воплощение происходит через осуществление конкретных полномочий органами государственной власти по определенным предметам их ведения [9].

Всякий орган государственной власти проявляет себя в качестве организации, реализующей заданные ей цели, в определенной системе общественных отношений. Цель создания органа уже предполагает те главные области общественных отношений, в которых надлежит ему действовать. В интересах правильного и нормального функционирования государственного аппарата каждый орган государства действует в определенных областях или сферах общественных отношений, то есть специализированно и дифференцированно. Вот почему логически компетенция всякого органа государства начинается с определенной области (сферы) общественных отношений, в рамках которой действует орган государства, то есть « круга его деятельности» или тех областей или сфер общественной жизни, на которые направлена деятельность соответствующего органа государства. Этот круг деятельности органа государства в его юридически значимом отражении в законодательстве, называется предметами ведения органа государства. (причем важно иметь в виду, что предметы – это не отдельные вопросы и не совокупность, а обозначение определенных областей государственной деятельности.) [1, с. 23].

Исходя из законодательного определения компетенции органа государственной власти (ст. 2 ФЗ «О принципах и порядке разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации»), предметы ведения, по которым органы государственной власти осуществляют свои полномочия должны быть сформулированы только в Конституции РФ и конституциях (уставах) субъектов РФ.

Вместе с тем, и это справедливо отмечают некоторые ученые, в определенных конституцией предметах ведения имеются недостатки. В частности отсутствует единый подход в формулировании предметов ведения. Указанные предметы ведения не разнесены, во-первых, на сферы правового регулирования, а во-вторых, на сферы государственного управления. В результате «все смешалось в этом доме»: в каждом титуле содержатся и сферы законодательного регулирования и сферы государственного управления. Кроме того, многие предметы ведения сформулированы крайне обще, неконкретно, что позволяет толковать их расширительно [10].

Другой актуальной проблемой конституционного регулирования круга предметов ведения являются пробелы Федеральной Конституции в определении предметов ведения Российской Федерации и предметов совместного ведения. Не все сферы, объективно нуждающиеся в признании их предметами ведения Российской Федерации или совместного ведения, обозначены в Конституции РФ. Например, вопросы государственной службы [5, с. 195].

В этих условиях необходима конкретизация предметов ведения, их более четкое формулирование, разнесение на сферы правового регулирования и государственного управления. В какой то мере конкретизации предметов ведения способствуют договора, заключаемые между Российской Федерацией и её субъектами. Однако и они, как показала практика, не в полной мере могут определить предметы ведения Российской Федерации и совместного ведения таким образом, чтобы государственные органы могли четко определить свою компетенцию в той или иной сфере общественной жизни. Необходим еще один уровень законодательных актов, посредством которых формулировались бы предметы ведения применительно к полномочиям конкретных государственных органов и, которые, в конечном счете, и образовали бы компетенцию этих органов. Речь идет о федеральных законах и законах субъектов Российской Федерации. Именно в них, как свидетельствует анализ действующего законодательства, закрепляются сферы общественных отношений, в которых государственные органы могут осуществлять свои полномочия.

Что касается предметов совместного ведения, то сферы совместного ведения сформулированы в конституциях, уставах субъектов РФ в соответствии со ст. 72 Конституции РФ, поэтому содержат все те неопределенные и спорные моменты, о которых уже выше говорилось. В основе определения исключительного ведения субъектов

Российской Федерации лежат положения ст. 2 Федерального закона «О принципах и порядке разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации». В этой статье «предмет ведения субъекта РФ» определяется как сфера общественных отношений, регулирование которой отнесено Конституцией РФ к компетенции субъектов РФ. Непосредственно статьями Конституции РФ к сфере регулирования субъекта РФ отнесены следующие вопросы: принятие конституции, устава субъекта РФ и законодательства субъекта РФ (ст. 5); создание системы органов государственной власти субъектов РФ (ст.ст. 11, 77).

Основная же сфера ведения субъекта РФ определяется исходя из статьи 73 Конституции РФ, согласно которой вне пределов ведения РФ и полномочий РФ по предметам совместного ведения РФ и субъектов РФ субъекты РФ обладают всей полнотой государственной власти. Подобный конституционный метод определения предметов ведения субъектов федерации предполагает установление ими в своих конституциях, уставах круга общественных интересов, в котором органы государственной власти субъектов РФ могут осуществлять свои полномочия. Этот перечень должен быть исчерпывающим, только при таких условиях можно будет определить компетенцию органа государственной власти субъекта РФ как «совокупность его полномочий по предметам ведения, определенным в конституции, уставе субъекта РФ», то есть так, как требует Федеральный закон. Однако, как свидетельствует анализ конституций, уставов субъектов федерации, большинство субъектов РФ идет по пути закрепления в своих конституциях, уставах только основных сфер деятельности, таких как: административно-территориальное устройство; установление системы органов государственной власти; государственная собственность и управление ею и др. Причем во всех случаях этот перечень носит открытый характер. Естественно, что на практике этот перечень вопросов гораздо шире, поэтому субъекты РФ, определяя компетенцию своих государственных органов, идут прежде всего по пути закрепления предметов ведения этих органов в соответствующих региональных законах.

Таким образом, с учетом анализа федерального и регионального законодательства необходимо констатировать, что «предметы ведения органов государственной власти» – понятие объективно существующее и раскрывающее свое значение в федеральных законах и законах субъектов РФ, регламентирующих определенные сферы государственной власти и управления.

### **Литература**

1. Кутафин О.Е., Шерemet К.Ф. Компетенция местных Советов. М., 1986.
2. Бахрах Д.Н. Административное право. М., 1996. С. 85–86.
3. Кутафин О.Е., Фадеев В.И. Муниципальное право Российской Федерации. М., 1997. С. 253–255.
4. Собрание законодательства Российской Федерации. 1999. № 26. Ст. 3176.
5. Умнова И.А. Конституционные основы современного российского федерализма: учебн.-практ. пособие. М., 1998. С. 161.
6. Некрасов С.И. Российский федерализм и некоторые проблемы разделения властных полномочий по вертикали // Журнал российского права. 1999. № 10. С. 66.
7. Шерemet К.Ф. Компетенция местных Советов. М., 1968. С. 13.
8. Лазарев Б.М. О компетенции органа Советского государства // Советское государство и право. 1964. № 10. С. 43.
9. Комментарий к Конституции Российской Федерации / под общ. ред. Ю. В. Кудрявцева – М., 1996.
10. Лысенко В. В. Процесс развития федеративных отношений должен быть отражен в Конституции РФ// Российское право.– 1997. – № 4.