

УДК 342

Валентина Викторовна Эмих
кандидат юридических наук,
научный сотрудник отдела права
Учреждения Российской академии наук
Института философии и права
Уральского отделения РАН
г. Екатеринбург
(343) 257-23-46 emikh_valentina@mail.ru

ПОНЯТИЕ КОМПЕТЕНЦИИ ГОСУДАРСТВЕННОГО ОРГАНА В СОВРЕМЕННОМ РОССИЙСКОМ ПРАВЕ¹

Проанализированы способы установления компетенции государственных органов в законодательстве Российской Федерации. Сделан вывод об отсутствии единого понимания понятия компетенции государственного органа в законодательстве. Рассмотрены основные точки зрения о понятии компетенции государственного органа и его структуре. Предложено авторское определение понятия компетенции государственного органа и выделены его признаки.

Государственный орган, государственная власть, компетенция, предметы ведения, полномочие, права и обязанности государственного органа, способы установления компетенции государственных органов.

В период динамических изменений и возникновения новых модернизационных вызовов XXI в. проблема трансформирования государственного управления приобрела в России особую актуальность. Базовыми для регламентации государственного управления являются определение предметов ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, установление компетенции государственных органов Российской Федерации и государственных органов субъектов Российской Федерации исходя из определенных предметов ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации и разграничение компетенции между указанными государственными органами. В свою очередь существенное значение для правового регулирования обозначенных вопросов имеет выявление содержания понятия «компетенция государственного органа» и отграничение его от понятий – «предметы ведения», «полномо-

¹ Работа выполнена по программе Президиума РАН «Экономика и социология знания» в рамках реализации проекта «Гуманитарное знание XXI века: интеллектуальные и институциональные вызовы».

чия», «права и обязанности» и их единообразное применение в законодательстве Российской Федерации, что должно способствовать рационализации и оптимизации управленческого процесса.

Термин «компетенция» используется как в публичном (например компетенция Российской Федерации, компетенция органа государственной власти, компетенция органа местного самоуправления, компетенция оперативного штаба), так и в частном праве (например компетенция общего собрания общества с ограниченной ответственностью, компетенция органов управления некоммерческих организаций, компетенция органов управления жилищных накопительных кооперативов, компетенция первого собрания кредиторов). Использование указанного термина сопряжено, как правило, с регламентацией управленческой деятельности. Такой подход традиционен: понятие компетенции используется для обозначения объема вопросов, решаемых той или иной управленческой структурой (не обязательно являющейся субъектом права). В то же время в законодательстве Российской Федерации в отдельных случаях термин компетенция используется в отношении субъектов, для которых управленческая деятельность не является конституирующим признаком, – например в отношении нотариусов [35, ст. 109], учреждений и организаций [41, п. 3 ст. 4; 34, ст. 32], работодателя [37, ст. 8]. Такое расширение круга субъектов, обладающих компетенцией, представляется неоправданным, поскольку в указанном смысле данное понятие приобретает обыденное значение круга вопросов, подлежащих чьему-либо ведению, и может применяться практически в отношении любого субъекта. Законодательно наиболее целесообразно использование понятия компетенции как элемента системы управления.

В частноправовой сфере использование анализируемого понятия единообразно – компетенция закрепляется путем перечисления вопросов, решаемых той или иной управленческой структурой [например 38, ст. 48; 44, ст. 73]. Этот подход вполне приемлем. Тем более что для частного права характерно использование термина «компетенция» применительно к структурам, которые не являются отдельными субъектами права

В публичном праве многообразие субъектов, обладающих компетенцией, и общественных отношений, в которые они вступают, а также организационная сложность механизма государства обуславливают разнообразие способов установления компетенции. Рассмотрим основные способы установления компетенции государственных органов исходя из регламентации ее структурного содержания.

Первый способ – установление компетенции через перечисление полномочий государственного органа [например 39, ст. 7]. Обозначенный способ установления компетенции соответствует тради-

ционному пониманию компетенции государственного органа как совокупности закрепленных за ним полномочий. Преимуществом способа 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. Особенностью компетенции государственных органов является ее производность от компетенции государства как публично-правового образования. Результативность деятельности системы государственной власти может быть достигнута только при рациональном распределении публичных функций между государственными органами. Вот почему первый этап деятельности по установлению компетенции государственного органа – это выявление его принципиального функционального предназначения в системе государственных органов, выявление сферы общественных отношений, в которых данный орган будет участвовать, и лишь затем – определение полномочий государственного органа. Использование анализируемого способа представляется целесообразным в случаях, когда требуется установить компетенцию государственных органов в определенной сфере правового регулирования. Так установлена компетенция Правительства Российской Федерации в сфере приватизации [40, ст. 6].

Второй способ – установление компетенции как перечня вопросов, решаемых государственным органом [например 36, п. 7]. Полномочия при таком подходе определяются в пределах установленной компетенции. В законодательстве используются такие формулы как «в пределах своей компетенции государственный орган осуществляет следующие полномочия», «государственный орган по вопросам, относящимся к его компетенции, осуществляет следующие полномочия». То есть компетенция и полномочия рассматриваются как разнопорядковые понятия, при этом компетенция представляет собой определенные рамки, в пределах которых осуществляются полномочия. Такой способ удобен применительно к действующим в разных сферах общественных отношений исполнительным органам, отдельные полномочия которых совпадают. Определение вопросов, решаемых данными органами, позволяет определить сферу общественных отношений, в которые вступают эти органы. Вместе с тем такое понимание компетенции не позволяет определить объем действий, совершаемых тем или иным органом. В связи с этим рассмотрение полномочий вне компетенции представляется неоправданным.

Третий способ – установление компетенции государственного органа через подведомственность и подсудность. В частности, подобным образом определена компетенция арбитражных судов [31, гл. 4]. Подведомственность и подсудность выступают в качестве юридиче-

ских свойств дел и имеют к компетенции лишь опосредованное отношение. Однако использование такого способа представляется оправданным в отношении юрисдикционных органов, то есть управомоченных на рассмотрение каких-либо юридических дел и вынесение по ним юридически обязательных решений. В таком случае связь подведомственности и компетенции государственного органа очевидна, поскольку подведомственность дает представление о том круге споров о праве и иных материально-правовых вопросов, разрешение которых отнесено к ведению органа.

Четвертый способ – установление компетенции государственного органа через определение его целей и полномочий [33, ст. 6, 7]. Однако представляется, что цели, задачи и функции государственного органа не могут быть элементами его компетенции. Цель «характеризует предвосхищение в мышлении результата деятельности и пути его реализации с помощью определенных средств», это «то, что представляется в сознании и ожидается в результате определенным образом направленных действий» [26, с. 763]. Анализ деятельности как целенаправленной предполагает выявление несоответствий между реальной ситуацией и целью, осуществление цели есть процесс преодоления этого несоответствия [10, с. 586]. В свою очередь, задача – это вопрос, требующий разрешения [15, с. 198], функция же – «обязанность, круг деятельности, назначение, роль» [18, с. 556]. Общепринято понимание функций государственного органа как ведущих направлений в его деятельности, в которых выражается целевая нагрузка соответствующей ветви государственной власти и с которыми напрямую связан объем государственно-властных полномочий [16, с. 108; 24, с. 108]. Каждая функция как определенный вид деятельности характеризуется известной самостоятельностью, однородностью и повторяемостью. Если цели и задачи ориентируют на некий результат, то функции характеризуют деятельность, направленную на достижение целей и решение задач. 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. Объем компетенции государственного органа напрямую зависит от его целей, задач и функций, но это не означает, что эти цели, задачи и функции являются элементами его компетенции.

Пятый способ – установление компетенции государственного органа посредством регламентации широкого круга вопросов, в том числе полномочий государственного органа, порядка его деятельности, вопросов ответственности за воспрепятствование деятельности соответствующего государственного органа [например 46, гл. III]. Использование подобного подхода в законодательстве недопустимо. Нормативное регулирование деятельности государственных органов

предполагает установление порядка его работы. Как правило, это процессуальные нормы права, устанавливающие регулярность заседаний коллегиальных органов, предельные сроки рассмотрения дел, содержание и реквизиты издаваемых органами актов, определяющие порядок реализации их прав и обязанностей. Но указанные нормы не являются компетенционными, так как не регламентируют, чем ведает орган и какими полномочиями он обладает [13, с. 79]. Компетенция – это необходимая предпосылка осуществления деятельности, однако сама по себе она деятельностью не является. В связи с этим нелогично регулировать компетенцию государственного органа посредством установления порядка его деятельности.

Анализ основных используемых в действующем законодательстве способов установления компетенции свидетельствует об отсутствии единообразного понимания законодателем понятия, обозначаемого термином «компетенция». Дефиниции понятий «предметы ведения», «полномочия» и «компетенция» содержались в Федеральном законе от 24 июня 1999 года № 119-ФЗ «О принципах и порядке разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации». Согласно указанному закону предмет ведения представляет собой сферу общественных отношений, регулирование которой отнесено Конституцией Российской Федерации соответственно к компетенции Российской Федерации (предмет ведения Российской Федерации), к компетенции Российской Федерации и компетенции субъектов Российской Федерации (предмет совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации), к компетенции субъектов Российской Федерации (предмет ведения субъектов Российской Федерации) [42, п. 1-3 ст. 2]. Компетенция органа государственной власти определялась как «совокупность полномочий органа государственной власти по предметам ведения, установленным Конституцией Российской Федерации и принятыми в соответствии с Конституцией Российской Федерации конституциями (уставами) субъектов Российской Федерации», полномочия органа государственной власти – как «права и обязанности органа государственной власти в отношении принятия правовых актов, а также осуществления иных государственно-властных действий» [42, п. 4 ст. 2]. Таким образом, понятие «предметы ведения» было отнесено к отношениям Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, а содержание компетенции представлено полномочиями, производными от предметов ведения. Однако анализируемый закон признан утратившим силу [43, ст. 4]. В действующем законодательстве определения указанных понятий отсутствуют.

В научной литературе выработаны различные дефиниции понятия компетенции. Слово «компетенция» происходит от латинского «competentia» (ведение, способность, принадлежность по праву).

С.С. Алексеев рассматривает компетенцию как «общие возможности государственных органов совершать властные действия» (субъективные права в широком смысле) [1, с. 138]. Ю.А. Тихомиров в самом общем виде определяет компетенцию как «комплекс легально установленных способов осуществления публичных функций» [23, с. 24], «возложенный законно на уполномоченный субъект объем публичных дел» [21, с. 157]. По мнению А.В. Мицкевича, содержание компетенции государственных органов «состоит в наличии определенных возможностей порождать, изменять и прекращать права и обязанности для других лиц и организаций» и включает возможность осуществлять все способы руководства обществом в общеобязательных формах [14, с. 124-125].

А.В. Венедиктов отождествлял компетенцию и административную правоспособность. Он полагал, что государственный орган – единый субъект права, обладающий различной по своему характеру правоспособностью в различных областях правоотношений, и подчеркивал необходимость разграничения, в частности, гражданской и административной правоспособности (компетенции) государственных органов [5, с. 642]. В качестве признаков наличия административной правоспособности (правосубъектности) он называл совокупность организационных моментов: известная степень самостоятельности задач, установленный круг обязанностей и прав, обособленная организация людского состава, на который возложено выполнение этих задач, мера закрепленности определенного имущества [5, с. 637-638]. Но если разделять позицию А.В. Венедиктова, то в специальном выделении понятия компетенции нет необходимости, поскольку в данном случае разными терминами обозначено одно и то же понятие.

Компетенция трактуется также как собирательное понятие для различных видов правоспособности, принадлежащей государственным органам, и в этом смысле включает в себя возможность обладания правами и обязанностями, то есть определенную правоспособность, а не сами права и обязанности [19, с. 32-41]. Однако компетенция не может рассматриваться в качестве межотраслевого понятия, что отчетливо проявляется при ее сравнении с гражданской правоспособностью. Если реализация компетенции не зависит от волеизъявления государственного органа (полномочия государственный орган не может не исполнять), то реализация гражданской правоспособности, ведущая к приобретению субъективных прав и обязанностей, всегда зависит от волеизъявления обладающего ею субъекта (закон в данном случае не предreshает, какие права и обязанности возникнут).

Верной представляется позиция, согласно которой компетенция и правоспособность есть разнопорядковые понятия. Категория «компетенция государственного органа» сопряжена в первую очередь

с категорией «государственная власть». Функциональное предназначение понятия компетенции – разграничение полномочий государственных органов в целях реализации государством как политико-управляющей системой публичных функций. В связи с этим понятие компетенции государственного органа используется преимущественно именно в публичном праве. Понятие же правоспособности носит межотраслевой характер. Им обозначается абстрактная возможность иметь права и обязанности. Данное юридическое свойство необходимо прежде всего для характеристики субъекта права, который, в свою очередь, выступает элементом юридической конструкции правоотношений. Вместе с тем нельзя отрицать влияние компетенции государственного органа на объем его правоспособности.

Традиционным является понимание компетенции государственного органа как совокупности закрепленных за ним государственно-властных полномочий (правообязанностей) [12, с. 321; 2, с. 331, 472]. Термин «полномочие» используется в публичном праве для того, чтобы подчеркнуть соединенность прав и обязанностей государственного органа в правообязанность, которую нельзя не реализовать в публичных интересах [24, с. 56]. Но эта точка зрения разделяется не всеми учеными.

Так, Б.М. Лазарев опровергал мнение о том, что каждое право органа есть его обязанность, и считал, что в рамках компетенции права и обязанности не совпадают по объему, что они разнонаправлены – государственный орган несет обязанности по выполнению возложенных на него задач перед государством, а правами наделен в отношении отдельных объектов воздействия [13, с. 81-83]. Верно обозначенная исследователем разнонаправленность прав и обязанностей в рамках компетенции наиболее очевидно прослеживается в тех случаях, когда государственные органы наделяются правами, которые не являются одновременно их обязанностями (например право законодательной инициативы, право направлять предложения по совершенствованию законодательства). Поэтому наряду с полномочиями как категорией, позволяющей отразить специфику государственных органов в качестве субъектов прежде всего публичного права, в рамках компетенции государственных органов необходимо выделять их публичные права [о публичных правах Президента Российской Федерации как элементе его компетенции см.: 9, с. 23, 72].

Обязательно ли полномочия, образующие компетенцию государственных органов, носят властный характер? В научной литературе совокупность признаков понятия государственно-властного полномочия варьируется. По мнению В.М. Корельского, властные полномочия выражаются в возможности издавать обязательные к исполнению правовые акты и в обеспечении выполнения указанных актов путем применения различных методов, в том числе методов принуждения [20, с. 157]. Ю.А. Тихомиров определяет властное

полномочие более широко – как «обеспеченное законом ориентирующее требование уполномоченного субъекта определенного поведения и действий, обращенное к физическим и юридическим лицам» и выделяет следующие его признаки: наличие уполномоченного субъекта, реализующего государственные интересы; издание облеченных в правовую форму велений (требований), обращенных к другой стороне публично-властных отношений; обеспечение выполнения велений мерами принуждения, воспитания, поощрения; обеспечение властного полномочия законом [22, с. 138-140]. А.А. Югов считает, что в содержание государственно-властного полномочия входят три элемента: право принимать обязательные для исполнения нормативные правовые акты; наличие самостоятельной материальной базы в виде части государственной собственности; возможность применения не только убеждения, но и принуждения [30, с. 47].

Думается, что отличительными признаками государственно-властного полномочия являются: 1) возможность издания государственным органом обязательных для исполнения правовых актов как нормативного, так и индивидуального характера; 2) возможность обеспечения выполнения данных актов посредством государственного принуждения. При этом следует учитывать, что государственное принуждение может применяться не самим органом, издавшим правовой акт, а иным государственным органом. Наличие самостоятельной материальной базы в виде части государственной собственности есть признак государственного органа как носителя компетенции, но не государственно-властных полномочий, составляющих его компетенцию.

При этом фактором, определяющим включение того или иного полномочия государственного органа в его компетенцию, должен быть не государственно-властный характер данного полномочия, а то, что государственный орган наделяется им для выполнения государственных функций и для реализации публичных (а именно общегосударственных) интересов. Полномочие выступает как особая форма организующей деятельности государства. В связи с этим в компетенцию государственных органов следует включать не только государственно-властные полномочия. Например, контрольная деятельность государственных органов может не предусматривать издание обязательных властных предписаний и применение принуждения. В этом случае компетенцию органа, осуществляющего указанную деятельность, составят полномочие по проверке деятельности соответствующих субъектов и полномочие направлять им рекомендательные акты.

Б.М. Лазарев справедливо отмечал, что не все права и обязанности органа входят в его компетенцию, а лишь те из них, которые необходимы органу для достижения поставленной государством цели, направлены на осуществление государственной власти [13, с. 46-47].

Государственные органы обладают, в частности, правами и обязанностями юридических лиц, бюджетными полномочиями получателей бюджетных средств [32, ст. 162], правами и обязанностями представителей нанимателя в правоотношениях с государственными служащими (если речь идет о единоличном государственном органе). Однако все эти права и обязанности (полномочия) необходимы государственным органам для нормального функционирования. Они носят организационно-обеспечительный характер и непосредственно не направлены на осуществление государственной власти. Кроме того, «довольно часто госорган представляет собой две органически связанные части – собственно властно действующую структуру и организационно-вспомогательную структуру» [24, с. 64]. Властные права «собственно властно действующей структуры» в отношении «организационно-вспомогательной структуры» (аппарата) являются не элементом компетенции, а условием успешного ее осуществления. В связи с этим объем наличных прав и обязанностей у государственного органа шире его компетенции.

Подводя итоги содержательного анализа понятия компетенции государственного органа, необходимо отметить следующее.

Во-первых, компетенция является конституирующим признаком государственного органа [11, с. 273; 20, с. 156-157]. Она присуща всем без исключения государственным органам, без нее их существование немислимо. Компетенция в этом смысле выступает в качестве средства индивидуализации государственного органа – позволяет идентифицировать один орган среди множества других. Необходимость наделения государственных органов компетенцией обусловлена тем, что они создаются для реализации государственной власти, функций государства. Иначе говоря, государственные органы не могут не исполнять закрепленные за ними полномочия, входящие в их компетенцию.

Во-вторых, понятие компетенции государственного органа используется в публичном праве в целях распределения между государственными органами полномочий по осуществлению государственной власти. Вместе с тем это не означает, что компетенция представляет собой определенный объем государственной власти, поскольку государственная власть едина и неделима – различны органы, ее осуществляющие.

В-третьих, компетенция государственного органа – это единый комплексный правовой институт публичного права. Например Правительство Российской Федерации обладает рядом полномочий в сфере бюджетной, финансовой, кредитной и денежной политики [45, ст. 15]. Однако это не означает наличия у данного органа государственной власти финансовой компетенции. Обозначенные полномочия – составная часть компетенции Правительства Российской Федерации в целом. Как отраслевое понятие компетенция утрачива-

ет свое основное правовое значение – определение «круга дел» государственного органа как субъекта, осуществляющего государственно-властную деятельность. В связи с этим нельзя классифицировать компетенцию государственного органа по признаку отраслевой принадлежности (так, нельзя выделить водно-правовую компетенцию, земельно-правовую компетенцию, гражданско-правовую компетенцию и т.д.). Вместе с тем нельзя отрицать наличия полномочий государственного органа в определенной сфере правового регулирования (например бюджетные полномочия, полномочия в сфере приватизации и др.)

В-четвертых, компетенция государственного органа представляет собой систему полномочий и публичных прав. Наиболее существенным элементом компетенции государственного органа являются государственно-властные полномочия. Данный термин используется для обозначения юридически властных возможностей государственного органа по осуществлению функций государства. Однако в компетенцию государственного органа следует включать не только государственно-властные, но и иные полномочия. Полномочия – это не просто права государственного органа на совершение тех или иных действий. Полномочие (правообязанность) выражает органическое единство возложенных на государственный орган прав и обязанностей. Вместе с тем в ряде случаев государственные органы наделяются направленными на реализацию функций государства правами, которые не являются одновременно их обязанностями. Поэтому наряду с полномочиями как категорией, позволяющей отразить специфику государственных органов в качестве субъектов прежде всего публичного права, в рамках компетенции государственных органов необходимо выделять их публичные права. В связи с этим можно сказать, что компетенция государственного органа аккумулирует в себе те правовые возможности, посредством которых он может оказывать воздействие на определенные общественные отношения. Данные возможности по содержанию могут быть классифицированы на полномочия и публичные права. При этом компетенция государственного органа есть не просто определенный набор, но единая совокупность связанных между собой полномочий и публичных прав, обусловленных функциями, задачами и целями государственного органа, то есть их система.

В-пятых, поскольку государственные органы наделяются полномочиями и публичными правами для решения определенных вопросов, в их компетенцию входят также предметы ведения, в отношении которых они и наделяются этими полномочиями и публичными правами.

В целях структурного анализа понятия компетенции необходимо выделить составляющие его элементы. Наибольшее распространение в научной литературе получила точка зрения, согласно которой компетенция состоит из полномочий.

Среди двухзвенных конструкций наибольшее распространение получила конструкция компетенции как совокупности предметов ведения и полномочий, которыми государственный орган наделен в отношении этих предметов ведения [3, с. 155]. Б.М. Лазарев, однако, опровергал то, что предметы ведения входят в компетенцию. Элементами компетенции, по его мнению, являются не сами функции и не определенные объекты, а право и обязанность осуществлять данные функции применительно к определенным объектам; в свою очередь функции и объекты есть элементы той реальной жизни, на которую орган оказывает воздействие [13, с. 46-47, 102].

А.В. Венедиктов полагал, что компетенцию составляют предмет деятельности государственного органа (его задачи и функции) и объем прав и обязанностей, необходимых для осуществления его задач [5, с. 613]. А.В. Мицкевич определял компетенцию как закрепленный за государственным органом круг задач государственного руководства, выполнение которых составляет обязанность данного органа, а также круг властных прав, необходимых для осуществления возложенных на него задач [14, с. 124].

В.А. Власов и С.С. Студеникин определяли компетенцию как круг полномочий и ответственность государственных органов [6, с. 15]. Ответственность государственного органа необходимо также рассматривать не как составную часть компетенции, а как гарантию реализации компетенции и включать ее в качестве самостоятельного элемента в правовой статус государственного органа.

В советское время при трактовке государственных предприятий как органов государства, выполняющих его хозяйственно-организаторскую функцию путем осуществления производственно-хозяйственной деятельности, был выработан подход, согласно которому компетенция включает в себя правоспособность (права и обязанности, которые могут быть реализованы только посредством вступления в правоотношения) и вытекающие непосредственно из закона и существующие до стадии правоотношений права и обязанности [27, с. 43]. Однако включение в компетенцию органа столь широкого спектра прав и обязанностей не позволяло использовать данное понятие для отражения специфики государственного органа как субъекта, наделенного правами и обязанностями по осуществлению государственной власти, поскольку в обозначенном понимании понятие компетенции применимо к любому субъекту права.

Сторонник трехзвенной конструкции компетенции В.И. Червонюк отмечает, что компетенция органа государственной власти включает полномочия государственного органа, предметы ведения и основные направления деятельности, то есть функции данного органа [28].

Ю.А. Тихомиров предлагает четырехзвенную конструкцию компетенции как сложного явления. По его мнению, она состоит из собственно компетенционных элементов – нормативно установлен-

ных целей и предметов ведения (как юридически определенных сфер и объектов воздействия), властных полномочий (как гарантированных законом мер принятия решений и совершения действий) и сопутствующего элемента – ответственности за их неисполнение [24, с. 55-56].

Логичной представляется двухзвенная, а не трехзвенную или четырехзвенную конструкция компетенции государственного органа. Понятие компетенции государственного органа используется в публичном праве в целях распределения между государственными органами полномочий по осуществлению государственной власти. Конструкция компетенции государственного органа как совокупности предметов ведения и полномочий (публичных прав) позволяет определить сферу применения того или иного полномочия (публичного права), представить эти полномочия (публичные права) в системе. Поскольку государственные органы наделяются полномочиями для решения определенных вопросов, в их компетенцию входят также предметы ведения, в отношении которых они и наделяются этими полномочиями.

Полномочия и публичные права как элементы компетенции рассмотрены в ходе содержательного анализа понятия компетенции государственного органа.

Слово «ведение» означает заведование, управление [15, с. 68]. Под «предметами ведения» государственного органа понимаются «общественные отношения, в которых орган ... юридически компетентен» (К.Ф. Шерemet) [см.: 13, с. 46], круг дел, отнесенных к ведению органа (Н.Г. Александров) [см.: 13, с. 51], определенные области государственной деятельности (О.Е. Кутафин, К.Ф. Шерemet) [см.: 17, с. 23], «круг деятельности» государственного органа или те области или сферы общественной жизни, на которые направлена его деятельность (Л.Ю. Резниченко) [17, с. 23], «юридически определенные сферы и объекты воздействия» (Ю.А. Тихомиров) [24, с. 55-56].

Д.Н. Бахрах рассматривает понятия «предметы ведения» и «подведомственность» как синонимы [4, с. 51]. «Подведомственность – это нормативное закрепление объектов властных полномочий», – отмечает он [4, с. 52]. Подведомственность определяет, на кого распространяются полномочия, какими организациями, материальными ресурсами, делами, действиями ведают государственные органы. Д.Н. Бахрах выделяет шесть уровней подведомственности: государственная (какие органы какого государства вправе решать дела), родовая (распределение полномочий между различными видами государственных органов), видовая (какой вид органов ведает делами), территориальная (какой из органов данного вида ведает делами), иерархическая (право вышестоящих органов брать дела нижестоящих органов), должностная (какое должностное лицо ведает в рамках определенного органа) [3, с. 259-260].

Однако понятие подведомственности вряд ли следует рассматривать как синонимичное понятию «предметы ведения». Подведомственность есть свойство юридических дел, в силу которого они подлежат разрешению определенными органами [7, с. 146], совокупность признаков дела, в соответствии с которыми определяется орган, правомочный его рассматривать.

Действительно, в широком плане предметами ведения государственного органа являются общественные отношения, на которые он воздействует. Однако эти общественные отношения могут быть охарактеризованы путем закрепления сферы общественных отношений (например внешнеэкономические отношения, промышленность, сельское хозяйство), функций (например управление транспортом и связью, охрана здоровья), каких-либо объектов (например агропромышленный комплекс) и др. Не случайно Ю.А. Тихомиров выделяет следующие типичные предметы ведения: воздействие на развитие сфер государственной и общественной жизни; устойчивый вид деятельности; юридические действия; материальные объекты; финансово-денежные средства; государственные и иные институты; руководители и должностные лица; правовые акты [24, с. 56]. Очевидно, что способ определения предметов ведения может варьироваться применительно к конкретному виду государственных органов.

Некоторые исследователи полагают, что некорректно употреблять термин «предметы ведения» применительно к государственным органам, поскольку конституционная модель разграничения предметов ведения обусловила употребление термина «предметы ведения» только применительно к Российской Федерации и субъектам Российской Федерации. Поэтому разграничение предметов ведения как сферы компетенции является частью отношений между федерацией и субъектами, а разграничение полномочий – частью отношений между отдельными видами органов или органами федерации и ее субъектов [25, с. 161; 29, с. 8]. В то же время существует потребность в выделении предметов ведения как элемента компетенции государственных органов в связи с тем, что один и тот же предмет ведения в рамках отношений федерации и ее субъектов может реализовываться несколькими государственными органами и получать различное выражение в их деятельности в зависимости от сферы общественных отношений, на которые данные органы воздействуют. Предметы ведения государственного органа необходимо определять с учетом разграничения предметов ведения между Российской Федерацией и субъектами Российской Федерации, но при этом каждый государственный орган имеет свои предметы ведения.

На основе проведенного содержательного и структурного анализа наиболее логичным представляется следующее определение компетенции государственного органа. Компетенция государствен-

ного органа представляет собой нормативно закрепленную систему направленных на осуществление функций государства государственно-властных и иных полномочий и публичных прав государственного органа, которые необходимы для воздействия на общественные отношения, составляющие предметы его ведения. Подобное понимание компетенции государственного органа тем не менее не исключает использование в законодательстве различных способов установления компетенции.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

1. *Алексеев С.С.* Общая теория социалистического права (Курс лекций). Вып. I: Введение. Сущность социалистического права. Свердловск, 1963. 266 с.
2. *Баглай М.В.* Конституционное право Российской Федерации: Учеб. для юрид. вузов и факультетов. М.: Норма-Инфра М, 1998. 752 с.
3. *Бахрах Д.Н.* Административное право России: Учебник. Изд. 2-е, перераб. и доп. 528 с.
4. *Бахрах Д.Н.* Подведомственность юридических дел и ее уровни // Журнал российского права, 2005. № 4. С. 46-60.
5. *Венедиктов А.В.* Государственная социалистическая собственность. М.: Изд-во АН СССР, 1948. 840 с.
6. *Власов В.А., Студеникин С.С.* Советское административное право. М.: Госюриздат, 1959. 536 с.
7. Гражданский процесс: Учебник. Изд. 5-е, перераб. и доп. / Отв. ред. В.В. Ярков. М.: Волтерс Клувер, 2004. 720 с.
8. *Козлова Е.И., Кутафин О.Е.* Конституционное право России: Учебник. Изд. 4-е, перераб. и доп. М.: ТК Велби; Проспект, 2006. 608 с.
9. *Колобаева Н.Е.* Конституционно-правовой статус Президента Российской Федерации (вопросы теории и практики): Дис. ... канд. юрид. наук. 224 с.
10. *Кондаков Н.И.* Логический словарь. М.: Наука, 1971. 656 с.
11. Конституционное право России. Учебно-методическое пособие. Краткий учебник для вузов. М.: Изд-во Норма, 2000. 408 с.
12. Конституционное право России: Учебник / Отв. ред. А.Н. Кокотов, М.И. Кукушкин. М.: Юрист, 2003. 538 с.
13. *Лазарев Б.М.* Компетенция органов управления. М.: Юридическая литература, 1972. 280 с.
14. *Мицкевич А.В.* Субъекты советского права. М.: Юридическая литература, 1962. 214 с.
15. *Ожегов С.И.* Словарь русского языка. Изд. 6-е стереотип. М.: Советская энциклопедия, 1964. 900 с.
16. Правительство Российской Федерации / Под ред. Т.Я. Хабриевой. М.: Норма, 2005. 608 с.
17. *Резниченко Л.Ю.* Имеют ли государственные органы свои предметы ведения? // Сибирский юридический вестник, 2001. № 2. С. 22-25.
18. Словарь иностранных слов. Изд. 7-е, перераб. М.: Русский язык, 1980. 622 с.
19. *Смординов М.В.* Особенности гражданской правосубъектности Российской Федерации и субъектов Российской Федерации: Дис. ... канд. юрид. наук. Волгоград, 2002. 230 с.
20. Теория государства и права: Учебник / Под ред. В.М. Корельского, В.Д. Первалова. Екатеринбург: Изд-во УрГЮА, 1996. 560 с.

21. Тихомиров Ю.А. Административное право и процесс: Полный курс. М.: Юринформцентр, 2001. 652 с.
22. Тихомиров Ю.А. Публичное право: Учебник. М.: БЕК, 1996. 496 с.
23. Тихомиров Ю.А. Теория компетенции // Журнал российского права, 2000. № 10. С. 22-32.
24. Тихомиров Ю.А. Теория компетенции. М.: Юринформцентр, 2001. 355 с.
25. Умнова И.А. Конституционные основы современного российского федерализма: Учеб.-практ. пособие. М.: Дело, 1998. 280 с.
26. Философский энциклопедический словарь. М.: Советская энциклопедия, 1983. 840 с.
27. Хозяйственное право: Учебник / Под ред. В.В. Лаптева. М.: Наука, 1983. 285 с.
28. Червонюк В.И. Конституционное право России. М., 2004 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: URL: <http://www.pravoznavec.com.ua/books/letter/97/%D7> (проверено 23.09.2007 г.).
29. Чертков А.Н. Законодательное регулирование в сфере совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов. М.: Юстицинформ, 2005. 224 с.
30. Югов А.А. Конституционные начала публичной власти: российское измерение // Российский юридический журнал, 2005. № 1. С. 43-53.
31. Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации от 24 июля 2002 года № 95-ФЗ // Собрание законодательства РФ, 2002. № 30. Ст. 3012.
32. Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31 июля 1998 года № 145-ФЗ // Собрание законодательства РФ, 1998. № 31. Ст. 3823.
33. Закон Российской Федерации от 20 августа 1993 года №5663-1 «О космической деятельности» // Российская газета, 1993. 6 окт.
34. Закон Российской Федерации от 10 июля 1992 года № 3266-1 «Об образовании» // Собрание законодательства РФ, 1996. № 3. Ст. 150.
35. Основы законодательства Российской Федерации о нотариате // Российская газета, 1993. 13 марта.
36. Положение о Министерстве юстиции Российской Федерации, утвержденного Указом Президента Российской Федерации от 13 октября 2004 года № 1313 «Вопросы Министерства юстиции Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ, 2004. № 42. Ст. 4108.
37. Трудовой кодекс Российской Федерации от 30 декабря 2001 года № 145-ФЗ // Собрание законодательства РФ, 2002. № 1 (ч. 1). Ст. 3.
38. Федеральный закон от 26 декабря 1995 года № 208-ФЗ «Об акционерных обществах» // Собрание законодательства РФ, 1996. № 1. Ст. 1.
39. Федеральный закон от 17 декабря 1998 года «Об исключительной экономической зоне» // Собрание законодательства РФ, 1998. № 51. Ст. 6273.
40. Федеральный закон от 21 декабря 2001 года № 178-ФЗ «О приватизации государственного и муниципального имущества» // Собрание законодательства РФ, 2002. № 4. Ст. 251.
41. Федеральный закон от 24 июня 1999 года № 120-ФЗ «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних» // Собрание законодательства РФ, 1999. № 26. Ст. 3177.
42. Федеральный закон от 24 июня 1999 года № 119-ФЗ «О принципах и порядке разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ, 1999. № 26. Ст. 3176.
43. Федеральный закон от 4 июля 2003 года № 95-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ, 2003. № 27. (Ч. 2). Ст. 2709.

44. Федеральный закон от 26 октября 2002 года № 127-ФЗ «О несостоятельности (банкротстве)» // Собрание законодательства РФ, 2002. № 43. Ст. 4190.

45. Федеральный конституционный закон от 17 декабря 1997 г. № 2-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ, 1997. № 51. Ст. 5712.

46. Федеральный конституционный закон от 26 февраля 1997 года № 1-ФКЗ «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ, 1997. № 9. Ст. 1011.

RESUME

Valentina Victorovna Emikh, Candidate of Law, researcher, Institute of Philosophy and Law, Ural Branch of Russian Academy of Sciences. Ekaterinburg, (343) 257-23-46, emikh_valentina@mail.ru

The Term “Competence of State Body” in Contemporary Russian Law

The article analyzes the methods of establishing the competence of state bodies in the legislation of the Russian Federation. The author concludes about the lack of uniform understanding of the term “Competence of state body” in the legislation. Basic viewpoints on the term “Competence of state body” and on its structure are examined. The author offers her own definition of the term “Competence of state body” and distinguishes its characteristics.

State body, state power, competence, subjects of competence, authority, rights and duties of state body, methods of establishing competence of state bodies.

Материал поступил в редколлегию 13.10.2010 г.