

УДК 342.92

ПУБЛИЧНО-ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ ПЕРЕДАЧИ  
ВЛАСТНЫХ ПОЛНОМОЧИЙ:  
ПОНЯТИЕ, ПРИНЦИПЫ, ФОРМЫ

Г. Д. Денисова

Воронежский государственный университет

Поступила в редакцию 25 августа 2010 г.

**Аннотация:** статья посвящена изучению юридической сущности процедуры передачи властных полномочий. Проанализирована законодательная основа данного явления; теоретически соотнесено содержание понятий «власть», «государственная власть», «публичная власть», «властные полномочия»; выявлены главные проблемы в сфере передачи властных полномочий и предложены конкретные способы их решения.

**Ключевые слова:** государственное управление, государственная власть, делегирование, властные полномочия, административная процедура.

**Abstract:** article is devoted studying of legal essence of procedure of transfer of imperious powers. The legislative basis of the given phenomenon is analysed; the maintenance of concepts «power», «government», «the public power», «imperious powers» is theoretically correlated; the main problems in sphere of transfer of imperious powers are revealed and concrete ways of their decision are offered.

**Key words:** state managements, government, delegation, imperious powers, an administrative procedure.

Для многих отраслей права понятие «власть» является ключевым, раскрывающим основные юридические институты, поэтому оно имеет различное содержание со своими специфическими отраслевыми особенностями. Думается, что для углубленного осмысления указанных особенностей целесообразно обратиться к анализу положений общей теории права, чтобы рассмотреть обозначенный юридический феномен, играющий важную роль в формировании нормативной основы большинства публичных отраслей права.

Анализ теорий власти позволяет обобщить и выделить следующие признаки власти:

190

1) властеотношение характеризуется наличием двух субъектов, обладающих неравными правами и обязанностями; кроме того, властвующий принуждает подвластного к совершению действий или к бездействию в той мере, в какой это удовлетворяет его интересам и потребностям, применяя для этого все возможные методы;

2) имеет программно-целевой характер вследствие наделения одного из субъектов властеотношения индивидуальным либо групповым сознанием, осуществляющим планирование и прогноз событий во имя достижения конкретного результата;

3) является разновидностью и механизмом регулирования тех ресурсов и потребностей, сил и возможностей, которыми располагает каждое конкретное общество;

4) непосредственно зависит от уровня социально-культурного развития общества;

5) носит политический характер, структурирована и иерархизирована в той мере, в какой структурированы и иерархизированы социальные отношения в данном обществе.

Таким образом, в широком смысле власть представляет собой механизм существования и развития всякой социальной общности, соответствующей достигнутому характеру и уровню общественной жизни, характеризующейся подчинением воли отдельных субъектов властеотношения и их объединений руководящей в данном сообществе воле, подкрепленной возможностью принудительного ее исполнения.

В нашей стране понятие «государственная власть» конституционально персонифицировано, т.е. содержит действующий субъект – государство в лице его органов, которым народ делегирует принадлежащую ему власть<sup>1</sup>.

В современной отечественной научной литературе имеется несколько подходов к определению понятия «государственная власть»:

1) как системы государственных органов<sup>2</sup>;

2) как особого волевого отношения, в котором одной из сторон является особый политический субъект – государство, его орган или должностное лицо<sup>3</sup>;

3) как системы полномочий (подтверждением характеристик государственной власти как совокупности властных полномочий служит практика реализации федеративных отношений в Российской Федерации; разделение власти на федеральном уровне есть не что иное, как разделение компетенции)<sup>4</sup>;

4) как совокупности функций (власть рассматривается как необходимая функция по руководству, управлению и координации волевых действий людей любого коллектива)<sup>5</sup>.

Использование термина «государственная власть» в нормотворчестве указывает на то, что законодатель неоднозначно трактует содержание данного понятия. Например, в контексте ст. 10 Конституции РФ<sup>6</sup> очевид-

---

<sup>1</sup> См.: Макаров О. В. Соотношение права и государства // Государство и право. 1995. № 5. С. 19.

<sup>2</sup> См.: Малый А. Ф. Государственная власть как правовая категория // Государство и право. 2001. № 3. С. 98.

<sup>3</sup> См.: Чиркин В. Е. Элементы сравнительного государственоведения. М., 1994. С. 16.

<sup>4</sup> См.: Малый А. Ф. Указ. соч. С. 99.

<sup>5</sup> См.: Манов Г. Н. Признаки государства : новое прочтение. Политические проблемы теории государства. М., 1993. С. 42.

<sup>6</sup> См.: Конституция Российской Федерации от 12 декабря 1993 г. (с учетом поправок, внесенных законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 г. № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 г. № 7-ФКЗ) // СЗ РФ. 2009. № 4. Ст. 445.

но, что государственная власть отождествляется с реализацией властных полномочий, но никак не с самими органами власти.

Общая логика построения конституционных норм позволяет говорить о неоднозначности рассмотрения категории «власть». Так, ч. 4 ст. 3 Конституции РФ содержит положение о запрете присвоения или захвата власти в стране («власть» тождественно «полномочие»), а ст. 18 подразумевает под властью органы власти, указывая, что деятельность власти определяется правами и свободами человека и гражданина.

Различные научные определения не всегда можно формализовать и использовать в категориальном аппарате законотворческого процесса. Представляется, что наиболее правильным вариантом определения понятия «государственная власть» является отождествление его со свойством государственных органов, обладающих совокупностью государственно-властных полномочий, так как именно посредством реализации данного свойства государственного аппарата народ осуществляет принадлежащую ему власть.

В свою очередь, понятие «полномочие» в широком смысле рассматривается в тесной связи с такими терминами, как «предмет ведения»<sup>7</sup> и «компетенция»<sup>8</sup> (хотя некоторыми учеными эти понятия противопоставляются<sup>9</sup>).

В российской Конституции понятие «полномочия» понимается трояко: как характеристика прав и обязанностей конкретного органа (ст. 83), как характеристика совокупных прав и обязанностей Российской Федерации (ст. 73 и 79), как конкретные полномочия (ч. 4 ст. 3 и др.). Однако в ст. 5 и 11 речь идет о разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными и региональными органами государственной власти, т.е. «предметы ведения» выделены в самостоятельное понятие. Конкретное полномочие органа, являясь юридически закрепленным за ним правом, одновременно представляет собой обязанность по принятию правовых актов и иных действий, направленных на исполнение поставленных перед данным органом задач и функций<sup>10</sup>.

Таким образом, рассмотрев с различных точек зрения все составляющие понятия «государственная власть», можно сделать следующие выводы:

- Государственная власть в России является свойством государственных органов, обладающих совокупностью государственных властных полномочий.
- В действующем законодательстве России не содержится единого по-

<sup>7</sup> См.: Авакьян С. А. Правовое регулирование деятельности Советов. М., 1980 ; Кутафин О. Е., Шерemet К. Ф. Компетенция местных Советов. М., 1982 ; Фадеев В. И. Муниципальное право России. М., 1994.

<sup>8</sup> См.: Гранкин И. В. Компетенция законодательных органов краев, областей и родов федерального значения. URL: <http://niiss.ru/Publications/Mag/12/compet.htm>

<sup>9</sup> См.: Ковачев Д. А. Федерация в зарубежных странах. М., 1993. С. 17–18.

<sup>10</sup> См.: Умнова И. А. Конституционные основы современного российского федерализма. М., 1998. С. 160.

нимания государственной власти, что свидетельствует о дискусионности и сложности данной категории.

• Разделение государственной власти на законодательную, исполнительную и судебную достаточно условное. В Конституции РФ упоминаются лишь системы исполнительной и судебной власти, в которые не включен ряд субъектов, обладающих огромными властными полномочиями, а судебная власть подразделена на отдельные самостоятельные в организационном и правовом плане уровни.

• Система государственной власти в России обладает признаком единства<sup>11</sup>, не исключающим, однако, самостоятельности различных государственных органов, со строго определенными полномочиями, которые могут перераспределяться между субъектами, но в своей совокупности составляют неизменный набор и регулируют весь объем общественных отношений.

Соответственно, государственная власть – это всегда публичная власть. С началом политических преобразований в России все активнее говорят о необходимости раскрытия содержания данной категории.

По мнению В. Е. Чиркина, именно в территориальном публичном коллективе возникает и существует публичная (а не личная, частная корпоративная или корпоративная общественная) власть. Такая власть неразрывно связана с территориальным публичным коллективом, поэтому неверно говорить о публичной власти в религиозных объединениях и даже в общественных организациях<sup>12</sup>.

В. Е. Чиркин обосновывает свою точку зрения тем, что территориальные публичные коллективы среди множества различных видов коллективов играют особую роль. К территориальным публичным коллективам относятся само общество в государственных границах страны, население субъекта Федерации, муниципального образования, который представлен на выборах, референдумах, сельских сходах корпусом избирателей. Именно эти лица избирают представительные органы, выборных должностных лиц, решают вопросы, вынесенные на референдум, совершают другие действия, имеющие важнейшее публичное значение<sup>13</sup>.

Сказанное означает, что первый существенный признак определения «власть» состоит в том, что она основана на организации и функционировании территориальных общностей и коллективов, обеспечивает их воспроизводство и синтезирует государственную и муниципальную власть, хотя для стран с федеративным государственным устройством все же объективно требуется выделение и «промежуточной» региональной публичной власти («земельной», «провинциальной», «субъектно-федеративной», «автономной» и т.п.)<sup>14</sup>.

---

<sup>11</sup> См.: Барциц И. Н. О единстве государственной власти в Российской Федерации // Законодательство. 2001. № 9. С. 37–44.

<sup>12</sup> См.: Чиркин В. Е. Публичная власть. М., 2005. С. 20.

<sup>13</sup> См.: Там же. С. 21–22.

<sup>14</sup> См.: Новикова Э. В. Публичная власть : формирование понятия в начале XXI века // Юридический мир. 2007. № 11. С. 1–3.

В. В. Пылин считает, что публичная власть в Российской Федерации подразделяется на федеральную государственную власть, на государственную власть субъектов РФ (региональная власть) и на власть местного самоуправления (местная власть)<sup>15</sup>.

Таким образом, важным признаком государственной власти является ее конституционно-правовая оформленность, имеющая в обществе должную легитимность и сконструированная исключительно в виде открыто действующих властных институтов.

Обращаясь к рассмотрению процедуры передачи властных полномочий, необходимо отметить, что нормативно на федеральном уровне дефиниции «передача», «наделение», «делегирование», «предоставление» властных полномочий не закреплены. Это способствует появлению ситуации, когда в региональном законодательстве данные термины трактуются произвольно, что приводит к множественности подходов их определения и серьезным практическим проблемам. Отсутствие унифицированного понятия «передача властных полномочий» негативным образом сказывается как на законодательстве, так и на системе государственного управления.

Более того, в науке вопрос о соотношении понятий «передача властных полномочий», «наделение властными полномочиями», «делегирование властных полномочий» остается по-прежнему открытым и дискуссионным и рассматривается в контексте взаимодействия органов государственной власти и местного самоуправления.

Часть ученых<sup>16</sup> определяет делегирование как одну из форм наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями. По их мнению, наделение полномочиями может осуществляться в форме передачи или делегирования.

Как считают Л. А. Лукашов и А. А. Подсумкова, передача представляет собой способ регулирования полномочий, при котором какое-либо полномочие государственного органа исключается из его компетенции и включается в компетенцию органов местного самоуправления, а делегирование – это предоставление государственным органом принадлежащего ему права решения какого-либо вопроса органам местного самоуправления на один раз, на определенный срок или бессрочно<sup>17</sup>.

Другая группа ученых придерживается иной точки зрения и считает, что «наделение» необходимо отличать от «делегирования» по ряду оснований.

<sup>15</sup> См.: Пылин В. В. Народовластие в системе местного самоуправления. СПб., 1998. С. 12.

<sup>16</sup> См., например: 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. С. 177 ; Капитанец Ю. В. Правовые основы и организация взаимодействия органов государственной власти и местного самоуправления : дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2002. С. 121, и др.

<sup>17</sup> См.: Лукашов Л. А., Подсумкова А. А. Словарь основных понятий и терминов по местному самоуправлению. Саратов, 1999. С. 47–48.

С. С. Алексеев отмечает, что при делегировании, в отличие от простого поручения, другой орган получает такие правотворческие полномочия, которых ранее у него не было, причем и орган, который произвел передачу (делегацию), не теряет своей компетенции на издание нормативных юридических актов по данному кругу вопросов<sup>18</sup>.

Н. И. Соломка считает, что при делегировании орган, передавший определенные полномочия другому органу, сохраняет за собой право на их одновременную реализацию с органом, получившим эти полномочия. Напротив, при наделении орган, передавший полномочия, утрачивает право на их реализацию с момента такой передачи<sup>19</sup>.

По мнению Н. В. Кузнецовой, понятие «передача» является общим (родовым) по отношению к понятиям «наделение» и «делегирование».

Таким образом, наделение и делегирование – это два способа передачи полномочий, которые на практике и в теории нередко смешиваются<sup>20</sup>.

Третья группа ученых употребляет термин «наделение» в качестве синонима термину «делегирование». Например, М. Ю. Тихомиров определяет делегирование как наделение полномочиями. По его мнению, делегирование полномочий – это временная передача прав, полномочий от одних органов государственной власти или высших должностных лиц другим органам<sup>21</sup>.

Проанализировав совокупность мнений относительно юридического значения терминов «передача», «делегирование», «наделение» властных полномочий, а также действующее законодательство, в котором употребляются данные понятия, отметим, что провести между ними грань проблематично, поскольку отсутствует официальное толкование этих юридических категорий. Кроме того, лексическое значение данных слов практически сходное. Можно предположить, что законодатель, используя указанные понятия в нормативных актах, оценивал их как синонимичные.

На наш взгляд, для устранения возникающих противоречий и коллизий, целесообразно исключить множественность в терминологии, оперируя в законодательстве и правоприменительной практике словосочетанием «передача властных полномочий».

Думается, что в процессе получения субъектами публичных властных полномочий можно выделить две взаимосвязанные, но различные по кругу субъектов, времени и содержанию административные процедуры: наделение государственной властью и передача властных полномочий.

<sup>18</sup> См.: Алексеев С. С. Общая теория социалистического права. Свердловск, 1965. С. 27.

<sup>19</sup> См.: Соломка Н. И. Взаимоотношения органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления : дис. ... канд. юрид. наук. Екатеринбург, 1999. С. 125–127.

<sup>20</sup> См.: Кузнецова Н. В. Делегирование полномочий в сфере взаимодействия органов государственной власти и местного самоуправления в Российской Федерации : дис. ... канд. юрид. наук. М., 2001. С. 145, 148.

<sup>21</sup> См.: Юридическая энциклопедия / под ред. М. Ю. Тихомирова. М., 2001. С. 233.

В соответствии с Конституцией РФ единственным источником власти в России является ее многонациональный народ, который осуществляет свою власть непосредственно, а также через органы государственной власти и местного самоуправления. Таким образом, первичной процедурой в процессе реализации государственной власти можно считать наделение ею высших органов государства на основе Конституции, с установлением системы сдержек и противовесов (разделение власти на законодательную, исполнительную и судебную) и определением пределов осуществления властных полномочий. Подобная позиция отражает общую концепцию демократического государства и составляет основу конституционного строя. Только народ как исходный «носитель» публичной власти может наделить ею прочих субъектов, которые изначально не обладают подобной политико-правовой характеристикой. Хронологически процедура наделения государственной властью предшествует передаче властных полномочий.

Предполагается, что передача властных полномочий как разновидность административной процедуры обладает следующими признаками:

1) реализация компетенции соответствующего органа публичной власти. При этом властные административные полномочия обеспечивают исполнение соответствующих функций управления;

2) правовая форма осуществления публичного управления и исполнительной власти;

3) нормативность, т.е. нормативно установленный порядок их применения;

4) административно-правовая регламентация целей и задач;

5) определение административно-правового статуса участников (субъектов) административных процедур, т.е. субъектов процедурных правоотношений;

6) связь реализации административной процедуры с применением норм различных отраслей материального права;

7) принятие различных правовых актов управления (как промежуточных, так и окончательных)<sup>22</sup>.

Переходя к анализу юридических аспектов передачи властных полномочий, необходимо отметить, что осуществление указанной процедуры возможно в отношении двух родов субъектов:

а) публично-правовых (органов государственной власти Российской Федерации, органов государственной власти субъектов Федерации, органов местного самоуправления);

б) смешанных (субъектов, де-юре не являющихся органами государственной власти, но фактически выполняющих отдельные функции публичного управления: Центральный банк, Счетная палата, государственные корпорации и др.).

По нашему мнению, процедура передачи властных полномочий публично-правовым субъектам может осуществляться на нескольких уров-

<sup>22</sup> См.: *Росинский Б. В., Стариков Ю. Н.* Административное право : учебник. М., 2009. С. 680.

нях: от федеральных органов государственной власти – органам государственной власти субъектов РФ (федеральный уровень), от органов государственной власти субъектов РФ – органам местного самоуправления (местный уровень).

Структурируя механизм передачи властных полномочий, в нем прослеживаются следующие основные элементы: передающий субъект (адресант), принимающий субъект (адресат), материально процессуальная основа (нормативный акт, индивидуально-правовой акт, административный договор).

Очевидно, что круг субъектов, обладающих публично-правовым статусом и способных выступать базовыми адресантами властных полномочий, отражен в ст. 10, 94, 110, 118 Конституции РФ и включает в себя: Федеральное Собрание, Правительство, суды РФ – при этом говорить на практике о передаче властных полномочий де-факто возможно применительно лишь к исполнительной ветви власти, а также институту президентства.

Согласно ст. 11 Конституции РФ разграничение предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Федерации осуществляется Конституцией, федеративными и иными договорами о разграничении предметов ведения и полномочий.

Непосредственно передаче властных полномочий посвящена ст. 78 Конституции РФ, где говорится, что федеральные органы исполнительной власти для осуществления своих полномочий могут создавать свои территориальные органы и назначать соответствующих должностных лиц. Федеральные органы исполнительной власти по соглашению с органами исполнительной власти субъектов РФ могут передавать им осуществление части своих полномочий, если это не противоречит Конституции РФ и федеральным законам, а органы исполнительной власти субъектов РФ по соглашению с федеральными органами исполнительной власти могут передавать им осуществление части своих полномочий. Президент РФ и Правительство РФ обеспечивают в соответствии с Конституцией РФ осуществление полномочий федеральной государственной власти на всей территории Российской Федерации.

В контексте приведенных статей прослеживается, что передача властных полномочий может осуществляться в нескольких правовых формах:

- 1) нормативно-правовой: на основе законов (Конституция РФ, федеральные законы, законы субъектов РФ), на основе подзаконных актов (указы Президента РФ, постановления Правительства РФ);
- 2) административно-договорной: на основе договоров о разграничении полномочий и соглашений о передаче властных полномочий.

В ходе последних этапов административной реформы в системе государственного управления отчетливо прослеживается тенденция к укреплению вертикали власти с использованием, соответственно, административно-командных инструментов.

Согласно российской Конституции Президент РФ не относится ни к одной из ветвей государственной власти, является главой государства,

обеспечивает согласованное функционирование и взаимодействие органов государственной власти, а также осуществление федеральной государственной власти на всей территории Российской Федерации. Указы и распоряжения Президента РФ не должны противоречить Конституции и федеральным законам.

В действительности на основе указов Президента РФ активно осуществляются и перераспределение, и передача властных полномочий. Однако в Конституции подобного указания для Президента не предусмотрено, впрочем, как нет и прямого запрета, поскольку отсутствует перечень предметов ведения, по которым Президент полномочен издавать указы и распоряжения.

Подобная ситуация определяет выбор формы при передаче властных полномочий, в соответствии с которой процедура осуществляется в нормативно-правовой форме. Думается, что во многом из-за этого происходит смешение терминов «наделение» и «передача».

В Российской Федерации отсутствует альтернатива нормативным правовым актам в качестве материально-процессуальной основы процедуры передачи властных полномочий, которой вполне реально могла бы стать практика использования административно-договорной формы. Для ее внедрения в управленческую деятельность необходимо разработать и принять соответствующую правовую базу, однако до сих пор административный договор как форма управления существует в нашей стране преимущественно в теории.

Следовательно, передача властных полномочий осуществляется исключительно на основе законов (при передаче полномочий от органов государственной власти субъектов – органам местного самоуправления) и подзаконных актов (при передаче полномочий от одних федеральных органов исполнительной власти – другим).

Считаем, что при передаче властных полномочий особое внимание следует уделить принципам:

*законности*, т.е. передача государственных полномочий должна осуществляться в порядке, предусмотренном Конституцией РФ, федеральными законами, конституцией (уставом), законами соответствующего субъекта РФ и не должна нарушать или ограничивать права и свободы граждан;

*социально-экономической обоснованности*, т.е. необходимо производить с учетом объективной возможности и реальной способности принимающего субъекта реализовать предоставленный объем властных полномочий;

*дополнения компетенции* без создания препятствий для осуществления принимающим субъектом (адресатом) собственной компетенции;

*материально-финансовой обеспеченности* передачи властных полномочий;

*гласности*, т.е. процедура передачи властных полномочий должна осуществляться максимально открыто, с обязательным информированием населения и СМИ;

*подконтрольности*, т.е. осуществление публичного контроля (в том числе независимого) за законностью процедуры передачи властных полномочий, а также целесообразностью решений органов государственной власти и местного самоуправления при их реализации;

*ответственности* за неисполнение или ненадлежащее исполнение передаваемых государственных полномочий.

Для устранения существующего спектра проблем, связанного с таким сложным явлением, как передача властных полномочий, для дальнейшего развития и совершенствования системы государственного управления, а также улучшения взаимодействия органов государственной власти и органов местного самоуправления необходимо:

1. Разработать и принять Федеральный закон «О порядке передачи властных полномочий», который бы содержал необходимые дефиниции: «государственная власть», «властные полномочия», «передача властных полномочий» и определял принципы, задачи, цели, сроки, субъектов, формы осуществления данной процедуры.

2. Для развития координирующих начал в публичном управлении ввести в практику применения административных договоров. С этой целью принять Закон «О порядке заключения административных договоров».

3. Принять Федеральный конституционный закон «О Президенте Российской Федерации», в котором установить перечень полномочий и круг вопросов, по которым Президент вправе принимать указы и распоряжения, в том числе по передаче и перераспределению властных полномочий.

*Воронежский государственный университет*

*Денисова Г. Д., кандидат юридических наук, доцент кафедры административного и муниципального права*

*E-mail: ooo\_tatiana@bk.ru*

*Тел.: 8(4732) 55-07-19*

*Voronezh State University*

*Denisova G. D., Candidate of Legal Science, Associate Professor of the Administrative and Municipal Law Department*

*E-mail: ooo\_tatiana@bk.ru*

*Tel.: 8(4732) 55-07-19*