

УДК 342.591

РОЛЬ ПРИНЦИПА РАЗДЕЛЕНИЯ ВЛАСТЕЙ ПРИ ОПРЕДЕЛЕНИИ КОМПЕТЕНЦИОННЫХ ПОЛНОМОЧИЙ ПУБЛИЧНЫХ СЛУЖАЩИХ

Н. М. Немченко

ФГБОУ ВО «Тверской государственный университет»

Рассматривается применение принципа разделения властей к определению компетенционных полномочий публичных служащих.

Ключевые слова: публичный служащий, конституционное право, принцип разделения властей.

Статус публичного служащего, основой которого являются его права, свободы и обязанности, во многом взаимосвязан с компетенцией, которой наделен служащий. Содержание понятия «компетенция» не раз становилось предметом рассмотрения советской и позже российской юридической науки¹. Большинство авторов определяют ее как совокупность предметов ведения и полномочий².

Определение компетенционных полномочий публичных служащих должно исходить из ряда важнейших принципов. Как справедливо отмечает М.А. Краснов, конституционные характеристики Российской Федерации как демократического, правового федеративного государства с республиканской формой правления «есть те критерии, которые позволяют сформулировать основные принципы государственной службы

¹ Столяров М.В. Компетенция власти. Разграничение предметов ведения и полномочий между Федерацией и ее субъектами в условиях реформирования. М.: РАГС, 2006. С. 302; Чертков А.Н. Законодательное регулирование в сфере совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов. М.: ЮСТИЦИНФОРМ, 2005. С. 8-10 и др.

² Лазарев Б.М. Компетенция органов управления. М.: Тип. А.П. Поплавского, 1972. С. 34; Тихомиров Ю.А. Теория компетенции. М.: ЮРИНФОРМЦЕНТР, 2001. С. 56; Бялкина Т.М. О некоторых вопросах теории компетенции местного самоуправления // Правовая наука и реформа муниципального образования. Воронеж, 2003. Вып. 15. Российское правовое государство: Итоги формирования и перспективы развития. С. 54; Тимофеев Н.С. Местное самоуправление в системе государственных и общественных отношений. М.: Изд-во МГУ, 2005. С. 124 и др.

в России, причем не в качестве торжественных лозунгов, а в качестве факторов, влияющих на мотивацию государственных и муниципальных служащих»³.

Поэтому, формулируя принципы определения компетенционных полномочий публичного служащего, мы должны исходить, во-первых, из конституционных положений, определяющих функционирование в целом публичной власти, во-вторых, из признака особой взаимосвязи статуса публичного служащего и статуса органа власти. Без учета такой взаимосвязи невозможно оптимальное определение перечня полномочий публичного служащего, которые в совокупности с предметами ведения определяют его компетенцию.

В данной статье рассмотрим один из основополагающих принципов определения компетенционных полномочий публичного служащего – принцип разделения властей. Говоря об указанном принципе, нельзя не обратить внимание на трактовку этого принципа в научной литературе, что непосредственным образом связано с рассмотрением вопроса об определении компетенционных полномочий служащих. Так, доказывая, что разделение властей преследует в первую очередь разделение полномочий государственных органов, Ф. Кокошкин указывал, что Монтескье пишет не о разделении, а о распределении, и не властей, а полномочий между ними⁴.

В наше время, например, С.В. Привалова отмечает, что при применении ст. 10 Конституции РФ некоторыми учеными и практиками ошибочно понимается, что в этой норме речь идет «о разделении властей»; речь должна идти не о «разделении властей» (власть в России одна, и носителем суверенитета, единственным ее источником является многонациональный народ), но о разделении осуществления государственной власти, разделяется не сущность власти, а структуры и механизмы ее практической реализации⁵.

³ Краснов М.А. Правовые основы государственной службы в современной России // Государственная служба: комплексный подход / отв. ред. А.В. Оболонский. М.: Дело, 2009. С. 64.

⁴ Кокошкин Ф. Лекция по общему государственному праву. М.: Изд-во бр. Башмаковых, 1912. С. 246.

⁵ Привалова С.В. Конституционно-правовая реформа в современной России: Научно-практическая конференция // Государство и право. 2000. № 5. С. 97

Аналогичную точку зрения высказывают А.Ф. Малый⁶, В.А. Черепанов⁷ и др. По мнению А.П. Фокова, каждая из ветвей власти характеризует, а точнее, олицетворяет определенную сферу приложения властных полномочий⁸. Кроме того, как отмечают некоторые авторы, разделение властей преследует и дополнительную цель – определение функций каждой из ветвей власти, проведение их разграничения, а также определение полномочий и компетенции образующих их органов власти⁹. Разделяя данную точку зрения, Ж.Д. Джангирян подчеркивает, что разделение властей, в конечном счете – это разделение властных полномочий единой государственной власти между государственными органами одного уровня, а также между субъектами власти соответствующих территориальных единиц. В обоих случаях, по его мнению, объектом является единая государственная власть, при этом усилия властных полномочий направлены на обеспечение прав и свобод граждан, что составляет общественную ценность власти¹⁰.

Разделение властей – конституционный принцип организации управления государственной жизнью, который, как отмечает С.А. Авакьян, может проявляться в двух аспектах: 1) разделение единой государственной власти, источником которой является народ, на три ветви, представляемые самостоятельными видами органов государственной власти – законодательной, исполнительной и судебной, и разграничение полномочий между ними; 2) разделение властных функций по уровням системы государственных органов, например, в условиях Российской Федерации – федеральный уровень, уровень субъектов РФ и уровень местного самоуправления, которое хотя и является негосудар-

⁶ Малый А.Ф. Государственная власть как правовая категория // Государство и право. 2001. № 3. С. 97 - 99.

⁷ Черепанов В.А. Конституционно-правовые основы разделения государственной власти между Российской Федерацией и ее субъектами: монография. М.: МЗ Пресс, 2003. С. 15 – 16

⁸ Фоков А.П. Судебная власть в системе разделения властей (научно-правовые, философские и исторические аспекты) // Государство и право. 2000. №10. С. 51 – 56.

⁹ Полянский И.А., Комарова В.В. Реализация принципа разделения властей в РФ // Государственная власть и МСУ. 2001 № 1. С. 33

¹⁰ Джангирян Ж.Д. Соотношение теории разделения и единства властей // Конституционное и муниципальное право. 2007. № 4. С. 6

ственной категорией, но участвует в управлении общественными, а частично, по поручению государства, и государственными делами¹¹.

Конституционный Суд РФ в определении от 7 октября 2005 г. № 341-О, характеризуя принцип разделения единой государственной власти на законодательную, исполнительную и судебную, определил, что он предполагает установление такой системы правовых гарантий, сдержек и противовесов, которая исключает возможность концентрации власти у одной из них, обеспечивает самостоятельное функционирование всех ветвей власти и одновременно – их взаимодействие¹².

Второй аспект, в котором традиционно рассматривается принцип разделения властей, проявляется в том, что в государстве существует не только горизонтальная, но и вертикальная система разделения властей, которая включает в себя разделение властных функций между органами центра, регионов и местного самоуправления. «В связи с тем, что Конституция РФ, – пишет Н.С. Тимофеев – не только выделяет местное самоуправление (как уровень), но и отделяет его от государственно-властного механизма (ст. 12), приходится говорить о “публичной власти” и “власти государственной” как о разных категориях. Отсюда следует, что вертикальное разделение властей базируется на государственной децентрализации и на децентрализации, не носящей характера государственной. Такое положение выдвигает на первый план глобальную задачу: обеспечение единства власти по всем уровням»¹³.

Рассматриваемый принцип означает, что полномочия органов, а за ними и полномочия публичных служащих должны быть распределены на основе разделения власти между названными уровнями.

При установлении вопросов ведения того или иного уровня государственной власти, как указывает Л.П. Волкова, разграничение полномочий должно осуществляться таким образом, чтобы сумма полномочий федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов Федерации РФ обеспечивала осуществление

¹¹ Авакьян С.А. Конституционное право России. Учебн. курс: учеб. пособие: в 2 т / С.А. Авакьян., Т. 1. М: Юрист, 2010. Т. 2. С. 393.

¹² Определение Конституционного Суда РФ от 7 октября 2005 г. № 341-О // Вестн. Конституционного Суда РФ. 2006. № 2. С. 7 - 11.

¹³ Тимофеев Н.С. Указ. соч. С. 102.

функций государства в конкретной сфере жизнедеятельности¹⁴. Соответственно полномочия государственных служащих федерального уровня и уровня субъектов Федерации должны быть распределены таким образом, чтобы это позволяло им обеспечивать реализацию полномочий органов власти РФ и органов власти субъектов Федерации. Как справедливо отмечает Е.Г. Крылова, поскольку принцип разделения властей является принципом правового государства, он обязан «пронизывать» все органы государственного управления, а значит, он лежит и в основе организации государственной службы¹⁵. Аналогичную точку зрения высказывает и В.А. Козбаненко, который подчеркивает, что «выполнение государственной службой многочисленных и разнообразных задач и функций является основанием ее структурной дифференциации и специализации по видам профессиональной государственно-служебной деятельности. Эта деятельность направлена на реализацию государственно-управленческих задач и функций, присущих органам государственной власти, которые по современному российскому законодательству являются единственной организационной формой осуществления государственной службы. Дифференциация государственных органов по предмету их ведения, т.е. объему и структуре реализуемых государственно-властных полномочий по отраслям и сферам государственной деятельности, создает основу для разделения государственной службы на виды»¹⁶.

В свою очередь, муниципальные служащие должны обладать совокупностью своих компетенционных полномочий, которые определяются исходя из предметов ведения муниципального образования, не исчерпываются только вопросами местного значения, но должны определяться, в том числе, исходя и из отдельных государственных полномочий, передаваемых органам местного самоуправления. Задачи муниципальной службы связаны с обеспечением самостоятельного решения населением вопросов местного значения, а также осуществления орга-

¹⁴ Волкова Л.П. Компетенция органов исполнительной власти: понятие и условия установления // Актуальные проблемы административного права и процесса. 2008. № 5. С. 6.

¹⁵ Крылова Е.Г. Принцип разделения властей в организации государственной службы // Государство и право. 2007. № 11. С. 14.

¹⁶ Козбаненко В.А. Структурно-видовые особенности государственной службы Российской Федерации // Государство и право. 1998. № 12. С. 37.

нами муниципального образования отдельных государственных полномочий.

Полномочия муниципального служащего, как совокупность его прав и обязанностей определяются не только на уровне Российской Федерации (Федеральный закон № 25-ФЗ), но и детализируются в законодательстве субъектов РФ и муниципальных правовых актах в части урегулирования прав и обязанностей по конкретной муниципальной должности в определенном органе местного самоуправления, что предопределяется спецификой функций и полномочий самого органа и должности муниципальной службы.

Публичная служба создается и функционирует во всех государственных органах и органах местного самоуправления. В соответствии с принципом разделения властей и направлениями (векторами) его действия выделяются функциональные особенности публичной службы. При этом характерной особенностью являются различия в компетенции и в предметах ведения публичных органов, составляющих содержание властных функций, обеспечиваемых служебной деятельностью.

Значение принципа разделения властей в определении компетенционных полномочий публичных служащих заключается и в том, чтобы обеспечить оптимальный баланс полномочий, достижение которого возможно при взаимном применении мер контроля и ответственности – системы «сдержек и противовесов» как неотъемлемого элемента разделения властей.

В процессе осуществления взаимного контроля в современной России участвуют не только три ветви власти (законодательная, исполнительная и судебная), но и иные органы (например, Президент РФ, Администрация Президента, органы прокуратуры, органы и службы федерального контроля).

Не случайно И.Д. Хутинаев указывает, что принцип разделения властей должен распространяться на всех без исключения носителей государственной власти, не ограничиваясь установлением основ взаимодействия строго фиксированного числа субъектов¹⁷.

Этот тезис вполне можно отнести и к местному самоуправлению, которое является формой осуществления власти. Деятельность местного

¹⁷ Хутинаев И.Д. Теория и практика институционализации ветвей государственной власти Российской Федерации. М.: Флинта, 2006. С. 54.

самоуправления направлена в конечном итоге на реализацию функций государства на самом близком к гражданину уровне¹⁸ – на уровне муниципального образования, где решаются вопросы непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения. И государственное, и местное управление призваны реализовать общие социальные функции, имеют общие цели, осуществляются от имени государства, воздействуют на общественные отношения.

Поэтому публичная служба как общее понятие, которое включает в себя и государственную, и муниципальную службу, основываясь на принципе разделения властей и являясь правовым институтом, включает в себя нормы, определяющие полномочия служащего, исходя из того, к какой ветви власти и для осуществления каких функций формируется орган, в рамках которого публичный служащий осуществляет свою деятельность.

Таким образом, принцип разделения властей является не только началом организации государственного аппарата, но и условием определения полномочий публичных служащих. Значение этого принципа в конечном итоге заключается в четком и оптимальном определении полномочий органов власти и их служащих. При этом следует признать, что вместе с эволюцией общественной жизни изменяются и совершенствуются виды и направления государственной деятельности¹⁹, в связи с чем трактовка разделения властей как разграничения функций трех видов органов государства, взаимно сдерживающих друг друга, в настоящее время не охватывает многообразия элементов в системе государственных органов²⁰.

Список литературы

1. Авакьян С.А. Конституционное право России: учеб. пособие: в 2 т. М.: Юрист, 2010. Т. 2.

¹⁸ Тимофеев Н.С. Указ. соч. С. 8.

¹⁹ См., например: Столяренко В.М. Центральный банк как орган государственной власти (на примере Великобритании, Испании, Российской Федерации, США, Франции и ФРГ): дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.02: Москва, 1999. С. 24 – 25.

²⁰ См.: Гончаров В.В., Жилин С.М. Принцип разделения властей и его роль в процессе формирования и функционирования органов исполнительной власти в Российской Федерации // Право и политика. 2009. № 2. С. 2418.

2. Бялкина Т.М. О некоторых вопросах теории компетенции местного самоуправления // Правовая наука и реформа муниципального образования: Воронеж: изд-во Воронежского ун-та, 2003. Вып. 15. Российское правовое государство: Итоги формирования и перспективы развития. С. 42 – 56.

3. Волкова Л.П. Компетенция органов исполнительной власти: понятие и условия установления // Актуальные проблемы административного права и процесса. 2008. № 5. С. 5 – 9.

4. Джангириян Ж.Д. Соотношение теории разделения и единства властей // Конституционное и муниципальное право. 2007. № 4. С. 6 – 11.

5. Кокошкин Ф. Лекция по общему государственному праву. М.: Изд. бр. Башмаковых, 1912. – 306 с.

6. Козбаненко В.А. Структурно-видовые особенности государственной службы Российской Федерации // Государство и право. 1998. № 12. С. 37 – 46.

7. Краснов М.А. Правовые основы государственной службы в современной России // Государственная служба: комплексный подход / отв. ред. А.В. Оболонский. М.: Дело, 2009. – 512 с.

8. Крылова Е.Г. Принцип разделения властей в организации государственной службы // Государство и право. 2007. № 11. С. 12 – 19.

9. Лазарев Б.М. Компетенция органов управления. М.: тип. А.П. Поплавского, 1972. – 280с.

10. Малый А.Ф. Государственная власть как правовая категория // Государство и право. 2001 № 3. С. 94 – 99.

11. Полянский И.А., Комарова В.В. Реализация принципа разделения властей в РФ // Государственная власть и МСУ. 2001 № 1. С. 32 – 35.

12. Привалова С.В. Конституционно-правовая реформа в современной России: Научно-практическая конференция // Государство и право. 2000. № 5. 88 – 98.

13. Столяров М.В. Компетенция власти. Разграничение предметов ведения и полномочий между Федерацией и ее субъектами в условиях реформирования. М.: РАГС, 2006. – 326 с.

14. Тихомиров Ю.А. Теория компетенции. М. ЮРИНФОРМ-ЦЕНТР, 2001. – 355 с.

15. Тимофеев Н.С. Местное самоуправление в системе государственных и общественных отношений. М.: Изд-во МГУ, 2005. – 176 с.

16. Черепанов В.А. Конституционно-правовые основы разделения государственной власти между Российской Федерацией и ее субъектами: Монография. М.: МЗ Пресс, 2003. – 437 с.

17. Чертков А.Н. Законодательное регулирование в сфере совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов. М.: ЮСТИЦИН-ФОРМ, 2005. – 224 с.

18. Фоков А.П. Судебная власть в системе разделения властей (научно-правовые, философские и исторические аспекты) // Государство и право. 2000. № 10. С. 51 - 56.

19. Хутинаев И.Д. Теория и практика институционализации ветвей государственной власти Российской Федерации. М.: Флинта, 2006. – 326 с.

ROLE OF THE PRINCIPLE OF DIVISION OF AUTHORITIES AT DEFINITION OF POWERS OF PUBLIC EMPLOYEES

N. M. Nemchenko

Tver state university

Application of a principle of division of authorities to definition powers of public employees is considered(examined)

Keywords: *the public employee, a constitutional law, a principle of division of authorities.*

Об авторе

НЕМЧЕНКО Наталья Михайловна – кандидат юридических наук, доцент кафедры теории права Тверского государственного университета (170100, г. Тверь, ул. Желябова, 33), e-mail: tata.at@mail.ru

NEMCHENKO Natalia - PhD, associate professor of legal theory Tver State University (170100, Tver, ul. Zhelyabova, 33), e-mail: tata.at@mail.ru

Немченко Н.М. Роль принципа разделения властей при определении компетенционных полномочий публичных служащих // Вестник ТвГУ. Серия: Право. 2016. № 1. С. 72 – 80.