

Мирошник Олег Анатольевич

*руководитель аппарата Контрольно-счетной палаты г.о. Самара,
действительный муниципальный советник 2-го класса
(г. Самара)*

**ДИСКРЕЦИОННЫЕ ПОЛНОМОЧИЯ ОРГАНОВ
ПУБЛИЧНОЙ ВЛАСТИ, КАК СЛЕДСТВИЕ ДЕЛЕГИРОВАНИЯ
ВЛАСТНЫХ ПОЛНОМОЧИЙ НАРОДОМ.
КОНСТИТУЦИОННЫЕ ОСНОВЫ**

Nemo ad alium plus juris transferre potest, quam ipse habet
Никто не может передать другому больше прав, чем имеет сам

Принцип римского права¹

Римское право заложило основы правовой системы современного общества. Сам феномен права, как совокупности формально определенных, общеобязательных норм поведения, соблюдение которых гарантировано публичным образованием (гражданским обществом, государством), в виде единой структурированной системы можно проследить именно со времен Древнего Рима. Сформированные за многовековую историю римского права принципы являются постулатами современной правовой науки, то есть ее исходными, отправными началами, не требующими доказательств в силу своей очевидности.

Приведенный в качестве эпитафии принцип римского права является одним из основополагающих положений науки права и в целом одним из необходимых условий существования самой правовой системы.

Если мы предположим обратную ситуацию, когда один властный субъект может по собственной инициативе присвоить не предусмотренные для него властные полномочия или наделить кого-либо властными полномочиями в отсутствие правовых оснований, то получится,

¹ Цит по: Покровский И.А. История римского права // http://civil.consultant.ru/elib/books/25/page_41.html 19.04.2013

что объем властных полномочий, а, следовательно, и принимаемые управленческие решения, не ограничены какими-либо правовыми нормами (правилами). Таким образом, в рассматриваемой ситуации право в указанном выше понимании отсутствует, не функционирует.

Конституционное право Российской Федерации четко следует данному принципу и в статье 3 Конституции Российской Федерации (далее – Конституция РФ) закреплено, что никто не может присваивать власть в Российской Федерации. При этом носителем суверенитета и единственным источником власти в Российской Федерации является ее многонациональный народ².

Необходимо отметить, что такой подход можно считать безусловно верным только в рамках теорий договорного происхождения государства и права и естественного права, поскольку только в рамках данных теорий народ, ранее не имевший государства, в рамках конституционного акта (договора) передает часть имеющихся у него прав (естественных прав) учреждаемой публичной корпорации – государству³.

Данная теория наиболее адекватна демократической форме политического режима⁴, правовому государству, при котором управление государством осуществляется с учетом интересов наибольшего числа граждан, которые заинтересованы в соблюдении норм и принципов права.

Возможны и иные варианты. Так, антидемократическое государство тоже может быть правовым, в том смысле, что в нем будут неукоснительно соблюдаться нормы права. Но только устанавливает эти нормы и является источником власти уже не народ, не его большая часть.

К примеру, Исаев М.А. при рассмотрении вопроса об историческом развитии российского государства и права пишет:

² Конституция Российской Федерации // Собрание законодательства РФ, 26.01.2009, № 4, ст. 445

³ Мелехин А.В. Теория государства и права: Учебник. 2-е изд., перераб. и доп. // СПС КонсультантПлюс. 2009.

⁴ Матузов Н.И., Малько А.В. Теория государства и права: Учебник. М.: Юристъ, 2004. // СПС КонсультантПлюс. 2013.

«Министр как представитель верховной власти ответствен перед ней за свои действия. Например, в республиканских государствах с парламентской или президентской формами правления министр получает власть посредством делегации от парламента или от президента, избранных в конечном счете народом, в монархиях – непосредственно от монарха»⁵.

В последнем случае прослеживается влияние теории образования государства под влиянием насилия, согласно которой государство есть результат захвата одними людьми других и принуждение захваченных к подчинению воли захватчиков при помощи навязанных им правил (норм права), которые, таким образом, носят не естественный, а позитивный характер. Данный подход характерен для антидемократических государств, в которых власть действует в интересах узкой группы лиц.

В неюридических науках существует также мнение, что полномочия и власть не всегда соответствуют друг другу и субъект может обладать властью, не обладая полномочиями, то есть не будучи формально с помощью норм права наделен ими⁶. Однако данный аспект властных отношений не может быть рассмотрен в рамках науки права, поскольку реализация таких властных полномочий не гарантирована правом и государством.

Таким образом, в современном российском государстве Конституция РФ является базовым, основополагающим актом, принятым, согласно преамбуле Конституции РФ, народом Российской Федерации в одностороннем порядке. Конституция РФ учреждает особые публичные корпорации на территории Российской Федерации – государство и местное самоуправление, а также закрепляет сферу и порядок осуществления ими своих дискреционных полномочий. При этом не все полномочия народом переданы органам публичной власти, поскольку согласно части 2 статьи 3 Конституции РФ народ осуществ-

⁵ Исаев М.А. История Российского государства и права: учебник / МГИМО (Университет) МИД России. М.: Статут, 2012. // СПС КонсультантПлюс. 2013.

⁶ <http://inform.od.ua/articles/examen/polnomochiya.htm>. 2013

ляет свою власть непосредственно, а также через органы государственной власти и органы местного самоуправления. Исходя из этого, народом государству и органам местного самоуправления переданы только те полномочия, которые указаны в Конституции РФ.

Полномочия, переданные населением органам публичной власти закреплены в главах 3-8 Конституции РФ применительно к конкретным органам власти. Главы 1-2 и 9 Конституции РФ устанавливают принципы и правила общие для органов власти и самих граждан. Таким образом, Конституция РФ полностью состоит из положений, регламентирующих наделение органов публичной власти полномочиями.

Поскольку порядок осуществления передаваемых народом органам публичной власти полномочий не во всех случаях подробно регламентирован Конституцией РФ и во многих случаях такие полномочия описываются нормами-принципами, границы их применения в таких случаях определяются на основании усмотрения правоприменителя. При этом такое усмотрение основывается на неправовых категориях, таких как разумность, честность, справедливость.

Так возникают дискреционные полномочия органов публичной власти.

В дальнейшем органы публичной власти, в случаях, предусмотренных Конституцией РФ, вправе создавать другие органы публичной власти и в свою очередь, передавать часть имеющихся у них полномочий вновь созданным органам.⁷ В таких случаях, как и при учреждении государства народом, вновь создаваемый орган получает часть полномочий от органа, осуществляющего функции учредителя, который, в свою очередь действует от лица публично-правового образования, от лица народа, населяющего данное публично-правовое образование.

По причинам, указанным выше, вновь создаваемый орган при условии надлежащего функционирования правовой системы, будет иметь полномочия, не выходящие за пределы полномочий субъекта,

⁷ См. например: Указ Президента РФ от 21.05.2012 № 636 «О структуре федеральных органов исполнительной власти» // «Собрание законодательства РФ», 28.05.2012, № 22, ст. 2754.

которым он был создан, будь то народ или иной орган публичной власти.

При этом у органа, передающего полномочия, данные полномочия, как правило, выбывают из сферы компетенции, что обусловлено необходимостью устранения дублирования полномочий и связанными с этим рисками правовой неопределенности и коллизий. Иное может быть предусмотрено в каждом конкретном случае в зависимости от целесообразности.

Необходимо отметить, что, не устанавливая четких границ передаваемых органам публичной власти полномочий народ ставит в опасность возможность самому осуществлять властные полномочия и свою функцию, как первоисточника власти и носителя суверенитета, поскольку органы публичной власти в этом случае, пользуясь установленными чрезмерно широкими пределами своих дискреционных полномочий (или отсутствием таких пределов), могут распространить свою власть на любые общественные отношения и сами стать источниками своей власти.

В целях предупреждения и недопущения таких действий необходимо в науке конституционного права разработать и закрепить принципы и условия наделения органов публичной власти дискреционными полномочиями.

К таким принципам и условиям можно отнести следующие:

1. Установление границ полномочий: определение круга подвластных субъектов; обстоятельств, которые являются условиями осуществления данных полномочий.

2. Легальное признание и формирование в общественном сознании схожих критериев таких моральных категорий как справедливость, необходимость, обоснованность.

3. Предусмотрение механизма контроля за реализацией дискреционных полномочий, в том числе с обеспечением возможности общественного контроля со стороны каждого гражданина. Например, путем обеспечения возможности судебного обжалования действий должностных лиц любым гражданином в публичных интересах.

Список использованной литературы

1. Мелехин А.В. Теория государства и права: Учебник. 2-е изд., перераб. и доп. // СПС КонсультантПлюс. 2009.
2. Матузов Н.И., Малько А.В. Теория государства и права: Учебник. М.: Юристъ, 2004. // СПС КонсультантПлюс. 2013.
3. Исаев М.А. История Российского государства и права: учебник / МГИМО (Университет) МИД России. М.: Статут, 2012. // СПС КонсультантПлюс. 2013.
4. <http://inform.od.ua/articles/examen/polnomochiya.htm>. 2013
5. Конституция Российской Федерации // Собрание законодательства РФ, 26.01.2009, № 4, ст. 445
6. Постановление Конституционного Суда РФ от 07.06.2000 № 10-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений Конституции Республики Алтай и Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации». // «Собрание законодательства РФ», 19.06.2000, № 25, ст. 2728