

УДК 342.5

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

ПРАВОСУБЪЕКТНОСТЬ И КОМПЕТЕНЦИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ОРГАНОВ: СОДЕРЖАНИЕ ПОНЯТИЙ И ИХ СООТНОШЕНИЕ¹

В статье анализируются основные точки зрения по вопросу о соотношении правосубъектности и компетенции государственных органов. Автор делает вывод о том, что данные понятия имеют разное содержание. Тем не менее компетенция государственных органов рассматривается как один из факторов, влияющих на характер их правосубъектности.

Государственный орган, юридическое лицо, государственная власть, компетенция, полномочие, правосубъектность государственного органа, права и обязанности государственного органа.

Государственные органы участвуют в различных правоотношениях – конституционных, административных, гражданско-процессуальных, финансовых и др. В теории государства и права для обозначения возможности участвовать в правоотношениях выработана универсальная межотраслевая правовая категория «правосубъектность». В качестве субъекта права рассматриваются лишь те субъекты, за которыми признано особое юридическое свойство правосубъектности [17, с. 383]. Содержание правосубъектности государственных органов раскрывается прежде всего через такое юридическое явление как правоспособность, поскольку правоспособность и дееспособность государственных органов возникают одновременно в момент их создания, и разграничение данных понятий применительно к государственным органам, как правило, не имеет правового значения. Вместе с тем государственные органы – специфические субъекты права. Они, являясь составной частью государст-

¹ Работа выполнена по программе Президиума РАН № 28 «Экономика и социология знания» в рамках реализации проекта «Гуманитарное знание XXI века: интеллектуальные и институциональные вызовы».

венного механизма, реализуют функции государства, наделены государственно-властными полномочиями, воплощающимися в их компетенции. Таким образом, государственные органы как все субъекты права обладают правосубъектностью (правоееспособностью), но только они наделяются компетенцией.

Вопрос о соотношении понятий компетенции и правосубъектности получил детальную разработку в советский период применительно к государственным хозяйственным предприятиям, которые рассматривались многими исследователями в качестве органов государства, выполняющих его хозяйственно-организаторскую функцию путем осуществления производственно-хозяйственной деятельности.

В работах ученых, признающих самостоятельность отрасли хозяйственного права, дается определение хозяйственной правосубъектности как отдельной научной категории, решается вопрос о соотношении хозяйственной правосубъектности и хозяйственной компетенции хозорганов. В центре функциональной направленности действия хозяйственного права как самостоятельной отрасли юрисдикции ставится не юридическое лицо, а правосубъектный хозорган – носитель соответствующей компетенции [10, с. 96]. Хозяйственная компетенция рассматривалась (в частности В.В. Лаптевым [11, с. 40], К.Ф. Егоровым [5, с. 37] и др.) как специфический признак хозяйственной правосубъектности, отличающий ее от гражданской правосубъектности. Хозяйственная правосубъектность реализуется посредством наделения субъектов хозяйственного права компетенцией, а не правами и обязанностями юридического лица. Выделение особой категории «хозяйственная компетенция» становится дополнительным аргументом в пользу существования хозяйственного права как отдельной отрасли. Следуя логике сторонников хозяйственно-правовой концепции, за государственными органами, не являющимися хозорганами, следовало признавать административную или государственно-правовую компетенцию. Подобное представление во многом базировалось на том, что государство рассматривалось не только как носитель политической власти, но и как собственник почти всех средств производства.

По вопросу о соотношении понятий компетенции и правоспособности хозорганов мнения приверженцев выделения хозяйственного права в качестве отдельной отрасли расходятся.

Так, В.В. Лаптев считал компетенцию более широким понятием, чем правоспособность. Хозяйственная компетенция в его трактовке включает в себя как права и обязанности, принадлежащие данному субъекту, так и возможность приобретения прав и обязанностей при определенных юридических фактах [21, с. 43]. Вместе с тем, как справедливо отмечал Б.М. Лазарев, «отождествление компетенции органа с совокупностью всех его прав и обязанностей ... затушевывает специфику прав и обязанностей по осуществлению государственной власти» [9, с. 81].

В.К. Мамутов рассматривал понятия компетенции и правоспособности хозорганов как пересекающиеся: между совокупностью прав и обязанностей, охватываемых понятием компетенции, и правоспособностью нет непреодолимой грани, так как отдельные права могут переходить из сферы правоспособности в сферу компетенции [13, с. 58]. Права и обязанности органа, по мнению указанного автора, можно разделить на «статическую» часть, к которой относятся компетенция и правоспособность (они возникают в силу закона), и «динамическую», которая охватывает права и обязанности государственного органа, приобретаемые в результате реализации правоспособности (субъективные права). Если компетенция показывает, какими правами и обязанностями государственный орган уже обладает в силу того, что относится к определенной категории государственных органов («первичные права»), то правоспособность показывает, какими правами и обязанностями он может обладать сверх того (права, приобретенные в результате реализации правоспособности, – «вторичные права») [13, с. 58]. Объем правоспособности зависит от содержания компетенции государственного органа. В то же время правоспособность предоставляет возможность приобретения государственными органами в определенной области прав и принятия обязанностей, которые конкретно не предусмотрены при установлении их компетенции.

В.В. Хахулин утверждал, что право- и дееспособность – предпосылки правосубъектности как совокупности общих юридических возможностей по участию в непосредственной хозяйственной деятельности, а хозяйственная компетенция показывает, какие конкретные, прямо перечисленные в законе права и обязанности уже принадлежат хозоргану, независимо от того, в каком количестве правоотношений он состоит в конкретный момент [20, с. 75].

Среди приверженцев единого гражданско-правового регулирования имущественных отношений также отсутствовала единая точка зрения по проблеме соотношения правосубъектности, правоспособности и компетенции юридических лиц.

А.А. Пушкин утверждал, что компетенция не предпосылка для правообладания и не способность иметь права, а предусмотренная законом совокупность прав, которыми пользуется государственный хозяйственный орган в силу самого факта своего существования (то есть наличные, а не возможные права) [15, с. 38-39]. Обладая компетенцией, государственные хозяйственные органы всегда действуют как носители определенной, принадлежащей государству части прав, на осуществление которой они уполномочены государством, правоспособность – это способность государственных хозяйственных органов иметь определенные субъективные права, принадлежащие им как юридическим лицам [15, с. 39]. Компетенция в области хозяйствования есть не что иное как административно-хозяйст-

венная правосубъектность – один из видов административной правосубъектности. В этом случае одно и то же понятие обозначается данными терминами, в связи с чем необходимость в выделении понятия «хозяйственная компетенция» отсутствует.

Е.А. Флейшиц указывала, что правоспособность – качество, предоставленное субъектам в области гражданского и частично трудового права [19, с. 271]. По ее мнению, административные права и обязанности (то есть компетенция) государственных органов возникают для них не на основе их административной правоспособности, а закрепляются за ними с установлением их конкретного содержания нормами права и не могут быть изменены носителями этих прав по своему усмотрению [19, с. 282]. В этом смысле правоспособность носит абстрактный характер, какие именно возникнут права закон не предрешает [19, с. 258]; компетенция конкретна – субъективное право закрепляет за субъектом возможность определенного поведения и не может быть элементом правоспособности (то есть речь идет о правообладании).

Некоторые авторы отождествляли компетенцию и правоспособность (или административную правоспособность), поскольку право как элемент правового статуса представляет собой субъективное право в потенции, реализуемое потом в правоотношении. Так, Ю.Г. Басин указывал, что «компетенция – совокупность возможных, но не наличных прав... это предпосылка для возникновения последних. Компетенция – предпосылка правообладания, реализуемая через субъективные права. С этой точки зрения она однородна правоспособности» [3, с. 45]. Он выступал против сведения компетенции к правосубъектности, так как компетенция предполагает выполнение властных функций (гражданская правосубъектность этого не предполагает). По мнению А.В. Венедиктова, государственный орган – единый субъект права, обладающий различной по своему характеру правоспособностью в различных областях правоотношений [4, с. 642]. Указанный автор утверждал о необходимости разграничения гражданской и административной правоспособности (компетенции) государственных органов. В качестве признаков наличия административной правоспособности (правосубъектности) он называл совокупность организационных моментов: известная степень самостоятельности задач, наличие определенного круга обязанностей и прав, обособленная организация кадрового состава, на который возложено выполнение этих задач, мера закрепленности определенного имущества [4, 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.

По мнению А.П. Алехина, понятие административной правосубъектности шире компетенции и включает в себя помимо компе-

тенции правоспособность [1, с. 119]. Реализация административной правосубъектности влечет за собой вступление предприятия в различные отраслевые правоотношения: гражданские, трудовые, финансовые, то есть административная правосубъектность дает возможность участия в других правоотношениях. Как верно указывал К.К. Лебедев, в этом случае в процессе правоприменения административная правосубъектность представляет собой общую правосубъектность, в то время как теоретически по сути административная правосубъектность предполагает способность к административной деятельности. Так административная правосубъектность утрачивает значение, вкладываемое в понятие отраслевой правосубъектности [12, с. 24]

Компетенция определяется также как собирательное понятие для различных видов правоспособности (правосубъектности) и в этом смысле включает в себя возможность обладания правами и обязанностями, то есть определенную правоспособность, а не сами права и обязанности [6, с. 328].

Позиция о признании государственных хозяйственных предприятий органами государства разделялась далеко не всеми учеными.

А.В. Мицкевич различает среди государственных организаций, во-первых, государственные органы, во-вторых, государственные предприятия и социально-культурные учреждения [14, с. 110]. При этом первые, по его мнению, обладают и компетенцией, и правоспособностью юридического лица, которые им необходимы для нормального обеспечения деятельности. Вторые обладают правоспособностью только юридического лица для реализации их первоочередной задачи – оперативно-хозяйственной и социокультурной деятельности. Компетенция (как права и обязанности властного государственного руководства) и правоспособность юридического лица (как права и обязанности оперативно-хозяйственной деятельности) – два основных вида правосубъектности государственных организаций [14, с. 120]. Одним из отличий компетенции и правоспособности, как указывал А.В. Мицкевич, является ее распределение между структурными подразделениями и должностными лицами органа, правоспособность закрепляется за юридическим лицом «как таковым» [14, с. 121-122]. В правовой статус органа государства помимо властной компетенции входит и правоспособность юридического лица [14, с. 114].

Как указывал Б.М. Лазарев, при трактовке государственных предприятий как органов государства «допускается смешение управленческой деятельности как формы реализации государственной власти с производственной, коммерческой и иной хозяйственной деятельностью, на которую воздействуют органы управления» [9, с. 80-81]. Хозяйственную деятельность осуществляют предприятия и хозяйственные организации, принадлежащие государству, а не само государство. Государство через свои органы, наделенные

полномочиями, осуществляет хозяйственно-организаторскую деятельность. Он отмечал, что компетенция относится не к правоспособности, а к субъективным правам и обязанностям, вытекающим непосредственно из закона и существующим до стадии конкретных правоотношений. При этом правоспособность является предпосылкой наличия компетенции: если органа наделен компетенцией, то его правоспособность презюмируется [9, с. 100-101]. По мнению Б.М. Лазарева, правоспособность всегда реализуется в правоотношениях, а компетенция может реализовываться и вне правоотношений (например подготовка обзоров управлениями торговли) [9, с. 97].

Переход России на рыночные механизмы хозяйствования обусловил изменение методов регулирования, одним из проявлений которых стал качественно иной правовой статус субъектов. В условиях плановой экономики совокупность прав и обязанностей субъектов хозяйственного права характеризовалась понятием компетенции. Это понятие используется и в настоящее время в отношении субъектов, осуществляющих регулирование хозяйственной деятельности, и внутрихозяйственных субъектов. Применительно к субъектам, непосредственно осуществляющим хозяйственную деятельность, данное понятие не применяется. Понятие компетенции становится понятием преимущественно публичного права и используется в отношении государственных органов (в частном праве используется только применительно к органам юридического лица). Понятия «компетенция юридического лица» и «хозяйственная компетенция» не применяются в связи с иным содержательным наполнением понятия компетенции.

В современной юридической литературе проблеме соотношения категорий правосубъектности и компетенции уделяется незначительное внимание. Вместе с тем теоретическое осмысление данной проблемы имеет существенную значимость для законодательного закрепления компетенции государственных органов и механизма ее реализации. Представляется, что понятия компетенции и правосубъектности государственного органа следует рассматривать как разнопорядковые.

Обозначенные понятия имеют разное правовое значение. Категория «компетенция государственного органа» сопряжена в первую очередь с категорией «государственная власть». Она отражает взаимосвязь государства, государственной власти и государственного органа. Функциональное предназначение понятия компетенции – разграничение полномочий государственных органов в целях реализации государством как политико-управляющей системой публичных функций. Несмотря на то, что, реализуя компетенцию, государственный орган всегда действует от имени государства, нельзя отрицать наличия самостоятельной правосубъектности государственных органов. В частности, государственные органы субъекта Российской Фе-

дерации выступают в качестве самостоятельных субъектов права в отношениях, возникающих в процессе исполнения бюджета соответствующего субъекта Российской Федерации. Ценность категории правосубъектности заключается в том, что только при ее наличии возможно вступление государственного органа в правоотношения и возникновение конкретных субъективных прав и обязанностей. Она – необходимая общая предпосылка их возникновения и реализации. Правосубъектность необходима для реализации компетенции и обеспечения нормального функционирования государственного органа.

Кроме того, различно содержание анализируемых понятий. Традиционным является понимание компетенции государственного органа как совокупности закрепленных за ним государственно-властных полномочий (правообязанностей) [2, с. 331, 472; 7, с. 321; 16, с. 136]. Термин «полномочие» используется для того, чтобы подчеркнуть соединенность прав и обязанностей государственного органа в правообязанность, которую нельзя не реализовать в публичных интересах [22, с. 56]. 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 [9, с. 46-47]. То есть в компетенцию государственного органа включаются такие права и обязанности, которые представляют собой правообязанности и которые направлены на осуществление государственной власти. Государственные органы обладают, в частности, правами и обязанностями юридических лиц, бюджетными полномочиями получателей бюджетных средств (ст. 162 БК), 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. Содержание правоспособности государственного органа составляют не сами права и обязанности, а способность приобретать их своими действиями.

Понятие правосубъектности всегда связано с определенной отраслью права, так как она необходима для вступления в правоотношения определенной отраслевой принадлежности. Общая правосубъектность непосредственно связана с отраслевой правосубъектностью. Наличие общей правосубъектности (способность выступать субъектом права в целом) предполагает наличие правосубъектности в рамках хотя бы одной отрасли права (отраслевой правосубъектности). Если государственный орган выступает в качестве субъекта какой-либо отрасли права, значит он обладает и общей правосубъектностью. Иными словами, государственный орган не может иметь об-

щую правосубъектность, но при этом не иметь отраслевой правосубъектности. В свою очередь компетенция государственного органа – единый комплексный правовой институт. Правительство Российской Федерации обладает рядом полномочий в сфере бюджетной, финансовой, кредитной и денежной политики [26, 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 утрачивает свое основное правовое значение – определение «круга дел» государственного органа как субъекта, осуществляющего государственно-властную деятельность.

Компетенция является конституирующим признаком государственного органа [8, с. 273; 16, с. 136; 18, с. 156-157]. Компетенция присуща всем без исключения государственным органам, без нее их существование немыслимо. Компетенция в этом смысле выступает в качестве средства индивидуализации государственного органа. В свою очередь, разные государственные органы могут иметь одну и ту же правоспособность. Так, в рамках финансовой правосубъектности государственные органы имеют возможность приобретать своими действиями права и обязанности получателей бюджетных средств. Более того, у государственного органа может отсутствовать определенная отраслевая правосубъектность, что не препятствует его функционированию. В частности, государственные органы не обладают гражданской правосубъектностью [24, ст. 2] и семейной правосубъектностью.

Вместе с тем нельзя отрицать зависимость объема и характера правосубъектности государственного органа от его компетенции, однако компетенция является не единственным фактором, определяющим объем и характер правосубъектности государственного органа.

Для реализации отдельных полномочий государственному органу требуется соответствующая правосубъектность. Так, для реализации полномочия по непосредственному составлению проекта федерального бюджета Министерству финансов Российской Федерации требуется самостоятельная финансово-правовая правосубъектность [23, ст. 171]. В данном случае министерство выступает в качестве самостоятельного субъекта финансового права. В свою очередь, если, осуществляя полномочие, государственный орган действует от имени государства, реализует суверенные права государства, то наличия у государственного органа правосубъектности не требуется. Для реализации полномочия по заключению договора купли-продажи федерального имущества Федеральному агентству по управлению государственным имуществом [25, п. 5.6] наличие отдельной правосубъектности не требуется, так как в данном случае гражданско-правовой правосубъектностью обладает Российская Федерация как собственник соответствующего имущества.

Однако законодательное установление компетенции государственного органа не означает автоматического закрепления за ним правосубъектности, необходимой в целях реализации соответствующих полномочий. За Уполномоченным по правам человека в Российской Федерации закрепляется право обратиться в суд с ходатайством о проверке вступившего в силу решения, приговора суда, определения или постановления суда или постановления судьи [27, ст. 29]. Однако в рамках действующего процессуального законодательства уполномоченный по правам человека не является субъектом права на обращение в суд надзорной инстанции, то есть Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации не обладает необходимой правосубъектностью, в связи с чем затруднена реализация обозначенного полномочия. Таким образом, момент возникновения компетенции и правосубъектности государственного органа может не совпадать.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

1. *Алехин А.П.* Предприятие в системе отраслевого управления (административно-правовые вопросы). М., 1977. 189 с.
2. *Баглай М.В.* Конституционное право Российской Федерации: Учебник для юрид. вузов и факультетов. М.: Норма-ИнфраМ, 1998. 752 с.
3. *Басин Ю.Г.* Правовые формы реализации оперативно-хозяйственной самостоятельности социалистических предприятий // Правоведение, 1967. № 6. С. 40-49.
4. *Венедиктов А.В.* Государственная социалистическая собственность. М.: Изд-во АН СССР, 1948. 840 с.
5. *Егоров К.Ф.* Правосубъектность и компетенция хозяйственных органов // Правосубъектность по гражданскому и хозяйственному праву: Межвузовский сб. / Отв. ред. К.Ф. Егоров. Л.: Ленинградский университет, 1983. С. 34-39.
6. *Иоффе О.С.* Избранные труды по гражданскому праву: Из истории цивилистической мысли. Гражданское правоотношение. Критика теории «хозяйственного права». М.: Статут, 2000. 777 с.
7. Конституционное право России: Учебник / Отв. ред. А.Н. Кокотов, М.И. Кукушкин. М.: Юристъ, 2003. 538 с.
8. Конституционное право России. Учебно-методич. пособие. Краткий учебник для вузов. М.: Изд-во Норма, 2000. 408 с.
9. *Лазарев Б.М.* Компетенция органов управления. М.: Юридическая литература, 1972. 280 с.
10. *Лантев В.В.* К совершенствованию хозяйственного законодательства // Советское государство и право, 1967. № 7. С. 90-97.
11. *Лантев В.В.* Правовое положение государственных промышленных предприятий в СССР. М.: Изд-во Академии наук СССР, 1963. 288 с.
12. *Лебедев К.К.* Понятие о содержании хозяйственной правосубъектности // Правосубъектность по гражданскому и хозяйственному праву: Межвузовский сб. / Отв. ред. К.Ф. Егоров. Л.: Ленинградский университет, 1983. С. 19-33.
13. *Мамутов В.К.* О соотношении понятий компетенции и правоспособности государственных хозяйственных органов // Правоведение, 1965. № 4. С. 56-63.

14. *Мицкевич А.В.* Субъекты советского права. М.: Юридическая литература, 1962. 214 с.
15. *Пушкин А.А.* Компетенция государственных хозяйственных органов как особая форма проявления их административно-хозяйственной правосубъектности // *Правоведение*, 1965. № 3. С. 38-42.
16. *Стрекозов В.Г., Казанчев Ю.Д.* Конституционное право России: Учебник. М.: Новый Юрист, 1997. 288 с.
17. Теория государства и права: Учеб. для юрид. вузов / Под ред. А.С. Пиголкина. М.: Городец, 2003. 544 с.
18. Теория государства и права: Учебник / Под ред. В.М. Корельского, В.Д. Перевалова. Екатеринбург: Изд-во УрГЮА, 1996. 560 с.
19. *Флейшиц Е.А.* Соотношение правоспособности и субъективных прав // *Вопросы общей теории советского права: Сб. статей / Под ред. С.Н. Братуся*. М.: Юридическая литература, 1960. С. 257-282.
20. *Хахулин В.В.* Правовое положение управления промышленного объединения. Казань: Изд-во Казан. ун-та, 1981. 143 с.
21. Хозяйственное право: Учебник / Под ред. В.В. Лаптева. М.: Наука, 1983. 285 с.
22. *Тихомиров Ю.А.* Теория компетенции. М.: Юринформцентр, 2001. 355 с.
23. Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31 июля 1998 г. № 145-ФЗ (с послед. изм.) // *Собрание законодательства РФ*, 1998. № 31. Ст. 3823.
24. Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) от 30 ноября 1994 г. № 51-ФЗ (с послед. изм.) // *Собрание законодательства РФ*, 1994. № 32. Ст. 3301.
25. Положение о Федеральном агентстве по управлению федеральным имуществом, утвержденное Постановлением Правительства Российской Федерации от 5 июня 2008 г. № 432 «О Федеральном агентстве по управлению федеральным имуществом» // *Собрание законодательства РФ*, 2008. № 23. Ст. 2721.
26. Федеральный конституционный закон от 17 декабря 1997 года № 2-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации» // *Собрание законодательства РФ*, 1997. № 51. Ст. 5712.
27. Федеральный конституционный закон от 26 февраля 1997 года № 1-ФКЗ «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации» (с послед. изм.) // *Собрание законодательства РФ*, 1997. № 9. Ст. 1011.

RESUME

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

Legal personality and competence of the state bodies: content of the terms and their correlation

The article considers basic viewpoints on the relation of legal personality and competence of state bodies. The author argues that above-mentioned terms have different content. Nevertheless, the competence of state bodied is regarded as one of the factors, which influence the very nature of their legal personality.

State body, legal entity, state power, competence, authority, legal personality of the state body, rights and duties of the state body.

Материал поступил в редколлегию 08.10.2009 г.