

О ПОНЯТИИ «КОМПЕТЕНЦИЯ ОРГАНА ГОСУДАРСТВА»

ФРУНЗЕ ХАРАТЯН

Понятие «компетенция органа государства» — сложное правовое явление, состоящее из взаимосвязанных и взаимообусловленных элементов. Этим частично следует объяснить то, что среди исследователей данного понятия нет единой точки зрения по вопросу о составе ее структуры. Между тем анализ всех элементов феномена, выявление их взаимоотношений имеет важное теоретическое и практическое значение. Без достаточно глубокого и всестороннего анализа структурных элементов понятия «компетенция органа государства», выявления их взаимности и внутренней обусловленности нельзя в той или иной мере обоснованно определить само понятие, следовательно, и обеспечить научно аргументированное «разделение труда» по управлению государством и обществом. В юридической литературе справедливо указывается, что компетенция — это юридическое выражение содержания деятельности государственного органа¹, важнейший элемент его правового статуса², и что она, уточняя правовое положение государственного органа, выражает имеющиеся у него правовые возможности осуществления деятельности³.

Несмотря на общность таких определений, для одной группы ученых компетенция — это совокупность полномочий или совокупность прав и обязанностей⁴. Для другой — не только совокупность прав и обязанностей, но и предметы ведения⁵.

По мнению некоторых авторов понятие «компетенция» включает в себя также пространственные и временные пределы⁶. Было выска-

¹ А. И. Ким, Социалистическая законность в организационной деятельности местных Советов депутатов трудящихся, Томск, 1961, с. 17.

² Б. М. Лазарев, Понятие органа советского государства, его конституционный статус («Органы советского общенародного государства», М., 1979, с. 47).

³ «Административное право ГДР», М., 1983, с. 56.

⁴ Я. Н. Уманский, Советское государственное право, М., 1960, с. 226; В. И. Попова, Н. Т. Савенков, Районный Совет депутатов трудящихся, М., 1962, с. 29—30; А. И. Лепешкин, А. И. Ким, Н. Г. Мишин, П. И. Романов, Курс советского государственного права, т. 2, М., 1962, с. 88, 147 и др.

⁵ Ц. А. Ямпольская, Органы советского государственного управления в современный период, М., 1954, с. 24; К. Ф. Шеремет, Вопросы компетенции местных Советов («Советское государство и право», 1965, № 4, с. 21); А. В. Мицкевич, Субъекты советского права, М., 1962, с. 120; Л. А. Григорян, Советы — органы власти и народного самоуправления, М., 1965, с. 87; Д. Л. Златопольский, СССР — федеративное государство, М., 1967, с. 218.

⁶ Б. М. Лазарев, Компетенция органов управления, М., 1972, с. 101; его же, О компетенции органа Советского государства («Советское государство и право», 1964, № 10, с. 47, 48). М. А. Шафир помимо предметов ведения и полномочий в компетенцию включает также территориальные пределы предметов ведения (М. А. Шафир, Компетенция СССР и союзной республики, М., 1968, с. 42).

зано и мнение о том, что компетенция органа государства—это его правоспособность⁷.

Несмотря на такое обилие определений компетенции, мнение большинства исследователей сводится к тому, что это понятие имеет двучленную структуру—предметы ведения и полномочия (права и обязанности). Однако не существует единого мнения и о том, что понимать под этими предметами ведения. Для одних—это область общественных отношений, в которых действует государственный орган, или где он юридически компетентен, либо система общественных отношений, «...на которую осуществляется воздействие органов власти, или сферу их государственного руководства»⁸. Для других—«сфера или область приложения властных полномочий»⁹, «сфера деятельности»¹⁰, «сфера общественной жизни»¹¹.

Достоинством исследователей, на наш взгляд, является то, что все они пытаются компетенцию государственного органа объяснить как единство предметов ведения и полномочий. Вместе с тем, приведенные определения предметов ведения в той или иной мере, точно обозначая области отношений, имеющих определяющее значение для установления полномочий любого государственного органа, страдают общими недостатками. Думается, что предмет ведения как правовая категория и как составной элемент структуры понятия «компетенция государственного органа» нуждается в более точном и конкретном определении. Все эти «области общественных отношений», «сферы или области приложения властных полномочий», «системы общественных отношений» и т. д. есть определенные сферы государственной деятельности. Очевидно, что сфера государственной деятельности больше соответствует содержанию предмета ведения: более конкретно и точно выражает ее, чем системы или области общественных отношений. Особого внимания заслуживает точка зрения Д. Л. Златопольского и К. Ф. Шеремета. Мы полностью разделяем их мнение о том, что предметы ведения—это определенные сферы или области государственной деятельности¹². На наш взгляд, серьезным недостатком обсуждаемых определений является то, что их авторы пытаются определить предметы ведения вне всяких определяющих связей этой юридической категории. Представляется, что такими определяющими связями для предмета ведения органа государства как сферы государственной деятельности являются функции государства и полномочия государственного органа.

⁷ Н. Г. Александров, Правовые отношения в социалистическом обществе, М., 1959, с. 24; Ю. Т. Басин, Правовые формы реализации оперативно-хозяйственной самостоятельности социалистических предприятий («Правоведение», 1967, № 6, с. 35).

⁸ К. Ф. Шеремет, указ. соч., с. 21; его же, Компетенция местных советов, М., 1968, с. 13.

⁹ С. В. Соловьева, Е. И. Корниевская, Ю. В. Тодорский, Содержание и основные направления деятельности Советов народных депутатов («Советы народных депутатов», М., 1981, с. 141).

¹⁰ И. Н. Кузнецов, Компетенция высших органов власти и управления в СССР, М., 1969, с. 14.

¹¹ В. И. Васильев, Демократический централизм в системе Советов, М., 1979, с. 59.

¹² Д. Л. Златопольский, Верховный Совет СССР—выразитель воли советского народа, М., 1982, с. 132; О. Е. Кутафин, К. Ф. Шеремет, Компетенция местных Советов, М., 1982, с. 27.

Очевидно, что любая сфера государственной деятельности не только органически связана с функциями государства, но и непосредственно, целиком и полностью определяется ими. Это означает, что всякое определение предметов ведения, без ссылки на функции государства, не может удовлетворять элементарному требованию научного определения. Последнее не охватывает основные, необходимые связи этой юридической категории с другими явлениями. При определении предметов ведения следует обязательно указывать на их производный характер от функций государства, а также на их связь с полномочиями государственного органа.

Соотношение предметов ведения и полномочий государственного органа по существу сводится к соотношению философских категорий всеобщего и единичного. Конкретной формой своего существования единичное полномочие обязано той системе сложившихся связей со всеобщим предметом ведения, внутри которого оно возникает. Исходя именно из такого соотношения, предметы ведения трудно определить вне связи с полномочиями государственного органа.

С учётом этих замечаний, предметам ведения государственного органа можно дать следующее определение: *предметы ведения—это определяемые непосредственно функциями государства сферы (области) государственной деятельности, в отношении которых проявляются полномочия (права и обязанности) государственного органа.*

Преимущество определения компетенции—как единства предметов ведения и полномочий очевидно.

В советской юридической литературе правильно отмечается, что «полномочия всегда предметны»¹³ и что полномочия далеко не полностью характеризуют компетенцию¹⁴. На наш взгляд, нельзя научно обоснованно понимать компетенцию вне всяких реально существующих внутренних связей. «Наука прекращается там, где теряет силу необходимая связь»¹⁵. Без такой необходимой связи, существующей между полномочиями (права плюс обязанности) государственного органа и предметами их воздействия, нельзя понимать природу компетенции. Заслуга сторонников двухчленного строения компетенции в том и состоит, что они к вопросу о компетенции подходят с позиции ее внутренних связей.

Неразрывная связь предметов ведения и полномочий государственного органа позволяет утверждать, что они являются составными элементами структуры «компетенция государственного органа». В этом вопросе мы полностью разделяем точку зрения Л. А. Григоряна, утверждавшего, что «при определении компетенции органа государства нельзя ограничиваться установлением отдельно взятого круга вопросов его деятельности или отдельно взятой совокупности его полномочий. Эти две категории неразрывно связаны, и их необходимо рассматривать вместе»¹⁶.

Содержание любого правового явления, в том числе и компетенции, нельзя объяснить вне связи с общественными отношениями, с общественной жизнью. При этом эти общественные отношения не простой предмет правового воздействия, а как правило, элемент, во многом

¹³ И. Н. Кузнецов, указ соч., с. 14.

¹⁴ К. Ф. Шеремет, Вопросы компетенции местных Советов, с. 21.

¹⁵ К. Маркс, Ф. Энгельс, Соч., 2-е изд., т. 20, с. 533.

¹⁶ Л. А. Григорян, указ соч., с. 87; его же, Народовластие в СССР, М., 1972, с. 225—226.

предопределяющий содержание соответствующей правовой категории. Представляется, что серьезный недостаток определения ряда правовых явлений заключается именно в том, что они делаются вне связи с теми общественными отношениями, которые по своей сути во многом предопределяют их содержание. А если указывается на наличие таких связей, то, как правило, этим отношениям отводится лишь роль пассивного предмета правового воздействия. Такими определениями правовым категориям придается сугубо субъективный, волевой характер. Они искусственно отрываются от тех материальных условий, которым они обязаны своим возникновением. Сказанное целиком относится не только к понятию компетенции органа государства, но и к более сложным правовым явлениям, в том числе и определению самого права, отрасли права и т. д.

При определении отраслей советского права нельзя ограничиваться лишь указанием на то, что правовые нормы регулируют такую-то группу общественных отношений. Такие определения, в сущности, ничего не говорят об истинном характере отрасли права, они оторваны от тех его реальных связей, которые во многом предопределяют содержание отрасли права.

Отрасль права прежде всего должна характеризоваться как определенная структура, элементами которой являются и определяемые сущностью государственного и общественного строя определенные группы общественных отношений и правовые нормы. В определении должно указываться, что регулируемые правовыми нормами общественные отношения не только предмет правового воздействия, но и такой структурный элемент понятия отрасли права, который, будучи регулируемым в политико-общественном смысле сущностью общественно-государственного строя, во многом предопределяет содержание соответствующих правовых норм. Далее, в определении отрасли права следует обязательно указывать на то, что в соотношении определенной группы общественных отношений и правовых норм, направленных на регулирование этих отношений, определяющая роль принадлежит именно этим отношениям, а не правовым нормам. Мы, конечно, этим не отрицаем волевой характер содержания правовых норм, но считаем необходимым подчеркнуть, что при регулировании общественных отношений воля законодателя не так уж безгранична, как она иногда представляется. «Научный подход к правотворчеству, к законодательной деятельности несовместим с субъективизмом и волюнтаризмом, с так называемыми волевыми решениями»¹⁷. Воля законодателя ограничена пределами существующего общественно-политического строя, сущностью и содержанием государства, и именно в силу этого обстоятельства не может быть и речи о примате права над государством, что так тщетно пытаются доказать сторонники буржуазной концепции «правового государства». Задача законодательного органа именно в том и состоит, чтобы при регулировании общественных отношений непременно учитывать их реальное состояние, их связи не только с теми общественными отношениями и явлениями, в среде и в силу которых они возникли, но и с объективными закономерностями общественного развития. Правовая норма, принятая без учета этих требований, не может дать ожидаемого эффекта, и, следовательно, не может быть регулятором общественных отношений. Право не является областью волевых упражнений, оно сложное общественное явление, своей сущностью и содержа-

¹⁷ Редакционная статья в журнале «Коммунист», 1963, № 16, с. 35.

нием обусловленное общественно-политическим строем общества. Исходя из таких соображений, мы полагаем, что отрасль права, а тем более право в целом нельзя определить как механическую совокупность, простую арифметическую сумму правовых норм.

Отвергая возражения против включения предметов ведения в структуру компетенции, мы вместе с тем считаем, что двуединая конструкция этого понятия не соответствует ее реально существующей структуре. Определение компетенции—как суммы предметов ведения и полномочий—не достаточно для объяснения реальной юридической природы этого правового явления. Оно не включает все важнейшие стороны и связи предмета. Так, роль предмета ведения в структуре компетенции состоит в том, что он предопределяет характер прав и обязанностей государственного органа в пределах конкретной сферы государственной деятельности. Однако нетрудно увидеть, что предметы ведения, во многом предопределяя содержание и характер прав и обязанностей государственного органа, все же не в состоянии подробно их детализировать. Предмет ведения не может определить такие важные характеристики компетенции, как объем полномочий и пространственные пределы их осуществления. Он не отвечает также на вопрос о том, какими методами и посредством каких организационных и правовых форм должны реализоваться полномочия государственного органа. По нашему мнению, в структуре понятия компетенция, помимо предметов ведения и полномочий, есть еще один элемент, который совместно с предметами ведения не только подробно индивидуализирует права и обязанности государственных органов, имеющих общие предметы ведения, но и заполняет указанные пробелы двухчленного определения компетенции органа государства. В этой связи возникают вопросы о соотношении компетенции органа государства с его функциями, а также о связи функции и задач государства с функциями, задачами и компетенцией государственных органов. Без выяснения этих вопросов нельзя научно трактовать вопрос о природе понятия компетенции органа государства.

Осуществление каждой из функций социалистического государства сложный процесс государственного властвования, требующего гармонического сочетания большого комплекса различных форм и методов государственного воздействия. В процессе реализации любой из функций социалистического государства участвуют наделенные соответствующими правами и обязанностями различные его органы. Функции государственных органов определяются функциями государства. Функции государства непосредственно воплощаются и материализуются в функциях государственных органов. Именно они становятся функциями отдельных государственных органов¹⁸. Однако это несколько не означает, что между функциями государства и функциями государственных органов можно ставить знак равенства. В литературе справедливо указывается на недопустимость отождествления этих понятий¹⁹.

¹⁸ М. И. Пискотин, *Функции социалистического государства и аппарат управления* («Советское государство и право», 1973, № 10, с. 7).

¹⁹ «Теория государства и права», М., 1949, с. 92; И. Четерки, Румынская Народная Республика—социалистическое государство, М., 1964, с. 147; Н. В. Черноголовкин, *Теория функции социалистического государства*, М., 1970, с. 138—145; «Марксистско-ленинская общая теория государства и права. Основные институты и понятия», М., 1970, с. 219; «Марксистско-ленинская общая теория государства и права. Социалистическое государство», М., 1972, с. 132; «Теория государства и пра-

Функции государства соотносятся с функциями государственных органов так, как целое с составными частями. Однако как простая совокупность составных частей не составляет целого, так и совокупность функций отдельных органов не может составить функции государства.

Как функция государства, так и функция государственного органа это способность действовать в определенных сферах. Однако сферы, охватываемые функциями государства, несравненно более обширные, нежели функции органа государства. В осуществлении каждой из функций социалистического государства участвуют если не все, то по крайней мере многие государственные органы. Реализация одной функции социалистического государства осуществляется реализацией функций нескольких государственных органов различного вида и уровня. Сфера функций государства, как способность действовать в определенных областях, более обширна и тем, что она целиком, в полном своем объеме не охватывается государственным воздействием. Она становится сферой государственной деятельности лишь частично, в соответствии с требованиями практических задач социалистического и коммунистического строительства. Следовательно, объем любой из функций социалистического государства никогда не может полностью исчерпываться функциями органов социалистического государства. Это означает, что функция государства становится функцией отдельных государственных органов лишь в своей реализующейся части, по мере необходимости. Отсюда и другая отличительная черта функции органа государства. Если любая функция социалистического государства никогда в полном объеме не охватывается деятельностью всех органов социалистического государства, то функции любого из органов социалистического государства всегда полностью охватываются деятельностью соответствующего органа.

Различие между функцией государства и функцией государственного органа состоит и в том, что если первая—объективная политико-философская категория, определяемая сущностью государства, то функция органа государства—юридическая категория, определяемая не только функциями государства, но и волею законодателя.

Совокупность функций государственных органов преследует цель реализации функции самого государства. Для выполнения такой задачи функции государственных органов должны моделировать функции государства. Вопрос о том, насколько точно система государственных органов воспроизводит функции государства, целиком зависит от правильного познания функций государства и волевых установлений законодателя. Вопрос о мере и объеме моделирования любой из функций социалистического государства, а также формах и методах их реализации решается практическими задачами социалистического и коммунистического строительства. Следовательно, функции государственных органов определяются не только функциями государства, но и задачами социалистического и коммунистического строительства.

Исходя из данных нами характеристик, *функцию органа государства в самом общем виде можно определить как определяемые функциями государства и практическими задачами социалистического и коммунистического строительства свойства государственного органа, выражающие его способность действовать в конкретных сферах государственной деятельности и решать определенные задачи.*

ва», М., 1974, с. 280—281; «Теория государства и права», М., 1980, с. 46—47; М. И. Байтин, Понятие и классификация функций социалистического государства («Ученые записки Саратовского университета», вып. XIX, ч. I, Саратов, с. 14); его же, Сущность и основные функции социалистического государства, Саратов, 1979, с. 215.

Функция государственного органа имеет свои юридические проявления. Это прежде всего сферы приложения способностей государственного органа. Сферы приложения способностей органа государства есть предметы его ведения. Это означает, что *предметы ведения—юридическая форма выражения функций государственного органа*. Однако предметы ведения выражают юридическую суть функции органа государства только в общих чертах. Сказанное обусловлено тем, что одни и те же предметы ведения, как правило, являются общей областью приложения способностей различных по виду и уровню государственных органов.

Функция органа государства как свойство, выражающее способность действовать и разрешать задачи, помимо сфер приложения—предметов ведения, находит свое юридическое выражение и в конкретных средствах реализации способностей. Очевидно, что функция органа не может проявляться не только без сферы приложения способностей, но и без соответствующих средств реализации способностей. Такими средствами реализации способностей органа государства являются его полномочия (права и обязанности). Это означает, что *полномочия государственного органа также являются юридической формой выражения функций органа государства*.

Средства реализации способностей (полномочия) как юридическая форма выражения функций государственного органа предопределяются другой формой юридического выражения функции государственного органа—сферой приложения способностей (предметы ведения). Средства реализации способностей (полномочия) как система средств правового воздействия каждого органа государства на определенные сферы государственной деятельности (предметы ведения) не могут не зависеть от самого предмета своего регулирования. Однако такая зависимость носит не абсолютный, а относительный характер. Сфера приложения способностей (предметы ведения) определяет средства реализации способностей (полномочия) конкретного государственного органа лишь в общих чертах. Это связано с тем, что одни и те же сферы приложения способностей (предметы ведения) определяют средства реализации способностей различных по виду и уровню государственных органов. Средства реализации способностей (полномочия) конкретизируются другой формой юридического выражения функции государственного органа—формами и методами реализации способностей. По формам и методам реализации способностей органы государства классифицируются на отдельные виды государственных органов. Это означает, что и *вид государственного органа является юридической формой выражения функции органа государства*. В виде государственного органа проявляются особенности форм и методов применения средств реализации способностей (полномочия) государственного органа. Сами же средства реализации способностей индивидуализируются благодаря виду государственного органа. Следовательно, вид государственного органа является более конкретной формой юридического выражения функций органов государства, чем предметы ведения. Функция органа государства находит свое персонифицированное юридическое проявление именно в виде государственного органа.

По нашему мнению, каждая из форм юридического выражения функции органа государства одновременно является и элементом компетенции государственного органа. Следовательно, компетенцию государственного органа можно определить как совокупность форм

юридического выражения его функций. А это означает, что функция органа государства, как свойство, выражающее его способности, не может быть элементом его компетенции. Она не может также отождествляться с компетенцией органа государства. Вместе с тем, каждая из форм юридического выражения функции органа государства одновременно является составной частью структуры его компетенции. А это означает, что компетенция органа государства определяется предметами ведения, полномочиями (права и обязанности) и видом государственного органа. Именно видом государственного органа определяются такие параметры компетенции, как объем полномочий государственного органа, пространственные пределы их воздействия, особенности организационных форм и методов их осуществления, взаимосвязь с компетенцией других органов государства и т. д.

На наш взгляд, компетенцию органа государства нельзя осмыслить не только без предметов ведения, но и без вида государственного органа. Поэтому представляется необходимым признание той реальности, что компетенция—как определенная правовая структура—состоит не из двух, а из трех компонентов—предметов ведения, вида государственного органа и полномочия.

Разделяя сферы государственной деятельности между различными государственными органами, законодатель при определении их полномочий несомненно исходит из того, какому виду государственного органа они адресуются. Мы полагаем, что в той или иной сфере государственной деятельности конкретные права и обязанности, а также объем полномочий и т. д. любого государственного органа определяются видом государственного органа. Следовательно, без конкретного определения вида государственного органа нельзя точно и персонифицированно адресовать соответствующие полномочия. Например, осуществление контроля над деятельностью местных органов управления—это определенная сфера государственной деятельности (предмет ведения). Полномочия по осуществлению такого контроля адресуются соответствующим органам государственной власти, государственного управления и народного контроля. В нашем примере предмет ведения—осуществление контроля над деятельностью местных органов управления только приблизительно, в общих чертах определяет характер контрольных полномочий и не отвечает на вопрос, какие органы, в каком объеме и как должны осуществлять такой контроль²⁰. Очевидно, что такое общее определение полномочий по осуществлению контроля над деятельностью местных органов управления далеко не достаточно для организации четкой работы в этой сфере государственной деятельности. Оно нуждается в более детальном, подробном определении. Такая детализация производится только в соответствии с конкретным видом государственного органа. Только через вид государственного органа можно подробно персонифицировать круг и объем контрольных полномочий, формы и методы их rea-

²⁰ Только в отдельных случаях предметы ведения могут непосредственно, окончательно определять круг полномочий государственного органа. Как правило, это исключительные предметы ведения государственного органа. Ими определяются исключительные полномочия соответствующего государственного органа. Например, конституционное строительство союзной республики—сфера государственной деятельности, составляющая исключительный предмет ведения Верховного Совета союзной республики. Она непосредственно определяет исключительные полномочия Верховного Совета союзной республики—принятие конституции союзной республики и внесение в нее изменения.

лизации, осуществлять распределение этого труда между различными звеньями единого государственного механизма.

На наш взгляд, в структуре «компетенция органа государства» соотношение полномочий (права и обязанности), вида государственного органа и предметов ведения по существу сводится к соотношению философских категорий единичного, особенного и общего (всеобщего). В этой структуре единичное, отдельное, индивидуальное—полномочия (права и обязанности). Как категория единичного, конкретные полномочия выражают относительную обособленность присущих им специфических, индивидуальных особенностей. Несомненно, что полномочия любого его конкретного носителя содержат в себе такие специфические особенности, которые в своей совокупности составляют неповторимую особенность. Сумма полномочий Верховного Совета союзной республики содержит в себе такие качества, специфические особенности, которые присущи только совокупности его полномочий. Однако одной этой суммой полномочий нельзя познать такое многоплановое правовое явление, как компетенция Верховного Совета союзной республики. Очевидно, что в структуре компетенции полномочия как необходимый его элемент имеют определенные устойчивые связи с другими компонентами этой структуры. Компетенция с необходимостью предполагает наличие других элементов в своей конструкции.

Своим содержанием (и формой закрепления) полномочия Верховного Совета союзной республики обязаны определенной системе закономерно сложившихся связей. Эти связи выражаются, с одной стороны, предметами ведения Верховного Совета союзной республики, а с другой—тем видом государственного органа, которому принадлежит Верховный Совет союзной республики. Это означает, что полномочия Верховного Совета союзной республики определяются сферами его деятельности и его видом как высшим представительным органом государственной власти.

В структуре связей предметы ведения, вид государственного органа и полномочия, предметы ведения по отношению к полномочиям являются общим, а вид государственного органа—особенным. На наш взгляд, полномочия любого органа государства, как конкретное юридическое понятие, определяются именно этими связями.

Предметы ведения как элемент структуры компетенции обладают двумя важными качествами. Во-первых, они являются общими по отношению к полномочиям. В качестве конкретных сфер государственной деятельности, они, как правило, по своему объему шире объема конкретных полномочий, входящих в компетенцию различных государственных органов. Очевидно, что объем предмета ведения—это, как правило, сумма полномочий различных по виду и уровню государственных органов. Следовательно, один и тот же предмет ведения—как конкретная сфера государственной деятельности, является совместной областью деятельности—объектом полномочий нескольких государственных органов. Так например, руководство экономикой союзной республики—предмет ведения не только различных государственных органов союзной республики, но и соответствующих государственных органов Союза ССР. Следовательно, руководство экономикой союзной республики—общий объект, совместная сфера деятельности как республиканских, так и союзных государственных органов.

Во-вторых, предмет ведения—не пассивный объект деятельности различных государственных органов. Он не только объект воздействия, но и элемент компетенции, определяющий общее содержание направ-

ленных на его регулирование полномочий. *Общее содержание и характер властных полномочий предопределяются содержанием и характером самих сфер государственной деятельности.* Без предметов ведения—как общего—не может быть и речи о полномочиях как единичного, отдельного; «отдельное не существует иначе как в той связи, которая ведет к общему»²¹. Полномочия любого государственного органа в первую очередь определяются предметами его ведения.

Как правило, предмет ведения в качестве совместной сферы государственной деятельности определяет полномочия нескольких государственных органов, является совместным предметом ведения самых различных по виду и уровню государственных органов. Однако общность предмета ведения не означает тождественности властных полномочий. Полномочия различных государственных органов по отношению к совместному предмету ведения выражаются по-разному, по-особому. Это особенное воплощается, находит свое выражение в виде государственного органа. На самом деле, предмет ведения как совместная сфера деятельности различных государственных органов является лишь общим началом для определения конкретных полномочий каждого из этих органов и он еще не достаточен для определения их конкретных прав и обязанностей. *Предмет ведения непосредственно не индивидуализируется в полномочиях.* Полномочия высших органов государственной власти Союза ССР и союзных республик, будучи определены рядом совместных предметов ведения, не тождественны. Мы считаем, что абсолютно права те авторы, которые указывают, что наличие общих предметов ведения у Верховных Советов, Президиумов Верховных Советов и Советов Министров, предусмотренных ст. 73 Конституции СССР и соответствующими статьями конституции союзных и автономных республик, не только не означает наличие у них общей компетенции, но и с необходимостью для этих органов предполагает различные права и обязанности, различные организационные формы решения вопросов, закрепленных в указанных конституционных нормах²².

Предмет ведения—сложное, многоплановое явление. Его правовое регулирование требует самых различных правовых и организационных форм и методов воздействия, т. е. участия разных по виду и уровню государственных органов. Каждый из этих органов, в соответствии со своим видом—специализацией, обеспечивает дифференцированное регулирование различных сторон совместного предмета ведения—определенной сферы государственной деятельности. Все это означает, что для объяснения структуры компетенции нельзя ограничиваться указанием на связь, существующую между предметами ведения и полномочиями. Своей конечной формой полномочия обязаны конкретному виду государственного органа. По отношению к общему предмету ведения, особенности форм и методов правового воздействия различных государственных органов обеспечиваются благодаря конкретному виду государственного органа. Если компетенцию как правовое явление нельзя определить без его объекта—предмета ведения, то таким же правом в структуре этой категории пользуется и ее субъект—вид государственного органа. В качестве субъекта компетенции вид государственного органа по отношению к общему—предметам ведения и к единичному—полномочиям является особенным. Притом особенное—вид государ-

²¹ В. И. Ленин, Полн. собр. соч., т. 29, с. 318.

²² С. В. Соловьева, Е. И. Корниевская, Ю. В. Тодорский, указ. соч., с. 149.

ственного органа—является не только промежуточным звеном между полномочиями (единичным) и предметами ведения (общим), а, прежде всего, объединяющим началом, необходимым элементом познания сущности этой сложной юридической категории—компетенции органа государства. «И в самом деле, всякое действительное исчерпывающее познание заключается лишь в том, что мы в мыслях поднимаем единичное из единичности в особенность, а из этой последней—во всеобщность»²³.

В структуре компетенции вид государственного органа как особенное не только как бы стоит между общим и единичным, но одновременно воплощает и включает их в себя, выступает как реализованное общее. Предметы ведения определяют полномочия государственных органов и становятся объектом их воздействия только через вид государственного органа. Вид государственного органа не только специализирует, дифференцирует властные полномочия государственных органов по отдельным видам государственной деятельности, но и определяет особенности правовых и организационных форм и методов их осуществления.

Исходя из высказанных соображений, компетенцию государственного органа—как правового средства разделения и осуществления труда по управлению государством и обществом, можно определить как *определяемую функциями государства совокупную систему предметов ведения, полномочий и вида органа государства*.

«ՊԵՏԱԿԱՆ ՄԱՐՄՆԻ ԻՐԱՎԱՍՈՒԹՅԱՆ» ՀԱՄԱՅՈՑՈՒԹՅԱՆ ՄԱՍԻՆ

ՅՐՈՒՆԶԵ ԽՈՌԱՅՑԱՆ

Ա մ փ ո փ ու մ

Պետական մարմնի իրավասությունը կարելի է բնորոշել որպես նրա ֆունկցիաների իրավաբանական արտահայտության ձևերի համակցություն: Դա նշանակում է, որ իրավասությունը որպես որոշակի իրավական կառուցվածք, բաղկացած է երեք տարրերից՝ տնօրինման առարկաներ, պետական մարմնի տեսակ և լիազորություններ: Պետական մարմնի իրավասության կառուցվածքի մեջ լիազորությունների (իրավունքներ և պարտականություններ), պետական մարմնի տեսակի և տնօրինման առարկաների հարաբերակցությունը, ըստ էության, հանգում է եզակիի, առանձնահատուկի և ընդհանուրի փոխփոխակի կատեգորիաների հարաբերակցությանը: Այդ կառուցվածքում եզակին լիազորություններն են, առանձնահատուկը՝ պետական մարմնի տեսակը, և ընդհանուրը՝ տնօրինման առարկաները:

²³ К. Маркс, Ф. Энгельс, Соч., 2-е изд., т. 20, с. 548.