

# § 10 АДМИНИСТРАТИВНОЕ И МУНИЦИПАЛЬНОЕ ПРАВО И ИНСТИТУТЫ ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА

Абдулгалимов Р.З., Сунцов А.П.

## ПРЕДМЕТЫ ВЕДЕНИЯ И ПОЛНОМОЧИЯ ОБЩЕСТВЕННЫХ ОБЪЕДИНЕНИЙ, УЧАСТВУЮЩИХ В УПРАВЛЕНИИ ДЕЛАМИ ГОСУДАРСТВА

**Аннотация:** Данная статья посвящена изучению предметов ведения и полномочий общественных объединений в управлении делами государства. Особое внимание в статье уделено анализу понятия «компетенция» общественных объединений в управлении делами государства, а также его составляющих. Определяются цели, задачи, а также функции общественных объединений. Автор в данной статье приводит классификацию предметов ведения общественных организаций, а также выделяет основные направления деятельности таких организаций в сфере управления делами государства. В статье автор приходит к заключению, о том, что общественные объединения создаются для вовлечения граждан в управление государством, а также с целью согласования взаимных интересов общества и государства. Методология исследования – с позиций материалистической диалектики автором используются общенаучные методы познания – системный, обобщение и анализ научных, нормативных и практических материалов, методы диалектического познания. Научная новизна заключается в исследовании компетенции общественных объединений, участвующих в управлении делами государства, основных составляющих этого элемента: полномочий, предметов ведения, целей, задач и функций. Автор приходит к выводу об отсутствии единого значения понятия компетенция общественных объединений в управлении делами государства в науке.

**Ключевые слова:** общество, общественные объединения, государство, компетенция, полномочия, управление, гражданское общество, предметы ведения, административное право, муниципальное право.

**Review:** The article is devoted to the study of the subjects of responsibility and the authorities of public associations in the sphere of state management. Special attention is paid to the analysis of the notion of “competence” of public associations in the sphere of state management and its components. The authors define the aims, goals, and functions of public associations. The authors suggest the classification of subjects of responsibility of public associations and outline the key spheres of their activities in the area of state management. The authors conclude that public associations are created in order to involve citizens in state management and to coordinate mutual interests of the society and the state. The methodology of the research is based on the provisions of dialectical materialism and the general methods of cognition – the system method, generalization and analysis of scientific, normative and practical materials, the methods of dialectical cognition. The novelty of the research lies in the study of competence of public associations participating in state management and its main elements: authorities, subjects of responsibility, aims, goals, and functions. The authors come to the conclusion about the absence of a single definition of a competence of public associations in the sphere of state management.

**Keywords:** society, public associations, state, competence, authorities, management, civil society, subjects of responsibility, administrative law, municipal law.

Общественные объединения, участвующие в управлении делами государства – это один из способов непосредственного участия граждан в управлении делами государства, что является одним из важнейших институтов демократии.

Предметы ведения и полномочия общественных объединений являются одним из элементов входящими в понятие «компетенция».

В науке нет единого мнения по поводу определения такого понятия как «компетенция». Ямпольская Ц.А. определяет компетенцию как «точно определенный, в зависимости от назначения органа, круг подведомственных ему вопросов с соответствующим объемом прав и обязанностей, необходимых для их решения». Шафир М.А. считает, что «самое общее определение компетенции, которое можно дать, применительно к конституционному праву это – предметы ведения, круг полномочий, а также территориальный пределы деятельности». Тихомиров Ю.А. считает, что «в самом общем виде компетенция есть комплекс легально установленных способов осуществления публичных функций». А Умнова И.А. говорит о том, что «под компетенцией государственного органа понимается совокупность его властных полномочий по определенным предметам ведения».

Соответственно, в самом общем виде, понятие «компетенция» трактуется учеными посредством перечисления ее основных элементов. Также ряд авторов делает акцент на юридическое закрепление таких элементов.

Большинство ученых соглашаются в том, что компетенция включает в себя два основных элемента: предметы ведения (круг подведомственных вопросов) и полномочия (права и обязанности). Авакьян С.А. рассматривая правовое регулирование деятельности Советов, говорит, что «в компетенцию Совета включаются уже два элемента – «предметы ведения» и «права и обязанности» («полномочия»)). Чеботарев Г.Н. определяет компетенцию местного самоуправления как «установленную нормами конституции, законов, подзаконных актов совокупность полномочий местного самоуправления по предметам его ведения». Компетенцию государственных органов А.П. Алехин, Ю.М. Козлов определяют как «точно определенный объем прав и обязанностей, которыми наделяется данный орган для выполнении возложенных на него задач и функций». Д.Л. Златопольский также говорил о том, что «компетенция представляет собой совокупность полномочий, т.е. прав и обязанностей государства, а также предметов

ведения или, что то же самое, сфер его деятельности». Лазарев Б.М. говорит о том, что «компетенция устанавливается иногда путем указания категории дел и формулировки о том, что все они относятся к ведению данного органа».

Некоторые авторы, кроме предметов ведения и полномочий, включают в понятие компетенции и другие элементы. М.А. Шафир включает в понятие компетенции указание на её территориальные пределы деятельности. Ю.А. Тихомиров различает в компетенции элементы двоякого рода: собственно компетенционные и сопутствующие. К первой группе относятся предметы ведения как юридически-определенные сферы и объекты воздействия, а также властные полномочия как гарантированная законом мера принятия решений. Ко второй – цели как долгосрочная нормативная ориентация, выражающаяся в непрерывном решении возникающих задач посредством осуществления компетенции. Некоторые авторы пишут, что «в понятие компетенции может входить не функция, а лишь те задачи, которые определяют назначение организации (отдельного органа)».

Принимая во внимание особую публично-правовую природу общественных объединений, участвующих в управлении делами государства и проявляющуюся в «посредническом», «связующем» между государством и гражданским обществом назначении, Пиманова М.А. придерживается широкой трактовки компетенции, различая предметы ведения, права и обязанности, а также цели, задачи и функции.

Таким образом, мы считаем, верным определять компетенцию общественных объединений, участвующих в управлении делами государства как совокупность целей, задач и функций, а также закрепленных за ними юридически предметов ведения, и необходимых для их реализации прав и обязанностей.

Понятию «предметы ведения» в науке даются различные дефиниции: Б.М. Лазарев определяет их как «общественные отношения, на которые воздействуют субъекты правоотношений», И.В. Гранкин как «сферы общественной жизни», К.Ф. Шеремет как «конкретные объекты деятельности». Но чаще всего под «предметами ведения» понимают «определенный круг вопросов», которые относятся к ведению того или иного субъекта.

Применительно к компетенции в целом, классификацию предметов ведения приводит Ю.А. Тихомиров, выделяя следующие «типичные» предметы ведения как элемент компетенции:

- сферы государственной и общественной жизни, отрасли экономики и социально – культурного строительства;
- политический курс и устойчивый вид деятельности;
- юридические действия;
- материальные объекты (собственность и т.п.);
- финансово-денежные средства;
- государственные и иные институты, органы, организации;
- руководители, должностные лица;
- правовые акты (с учетом их иерархии).

Данная классификация является наиболее четкой и отражает основные наиболее существенные группы вопросов, которые решаются конкретными субъектами права.

Самой широкой группой вопросов, которые относятся к их ведению, являются вопросы, касающиеся основных сфер государственной и общественной жизни, представляющие совместный интерес для государства и общества.

К таким сферам мы относим:

- экономику, социальную сферу;
- экологию, природопользование и защиту окружающей среды;
- образование;
- науку;
- культуру.

Также к предметам ведения общественных объединений, участвующих в управлении делами государства мы относим политику государства. Данные объединения нередко наделяются некоторыми полномочиями по участию в определении и реализации государственной политики в различных областях.

Деятельность государственных и иных институтов, органов, организаций и должностных лиц также относится к предметам ведения общественных объединений, участвующих в управлении делами государства. Примером этого может быть контроль Общественной палаты РФ за деятельностью государственных органов, а также выработка рекомендаций государственным органам.

Нормотворчество тоже является элементом предметов ведения общественных объединений, участвующих в управлении делами государства. Например, Общественная палата РФ имеет право проводить общественную экспертизу проектов нормативно-правовых актов.

С помощью набора конкретных прав и обязанностей, которые строго оговорены нормативно-правовыми актами, общественные объединения,

участвующие в управлении делами государства двигаются к достижению поставленных целей, решают вытекающие из них задачи, выполняют свои функции, а также воздействуют на предметы своего ведения.

Целями создания общественных объединений, участвующих в управлении делами государства являются:

1. Согласование взаимных интересов общества и государства;
2. Вовлечение общественности в процесс управления делами государства.

В соответствии с этими целями можно выделить следующие основные задачи:

- способствование взаимодействию граждан и их объединений с государственными органами;
- привлечение граждан к реализации государственной политики в различных областях;
- согласование интересов граждан и государственных органов в определенных областях;
- привлечение граждан к участию в выполнении отдельных функций государства, не требующих значительного использования государственной власти, таких как защита прав и свобод человека, обеспечение общественной безопасности, экономической функции, экологической функции;
- выдвижение и поддержка гражданских инициатив;
- привлечение граждан, общественных объединений к обсуждению вопросов, затрагивающих права, свободы, обязанности и законные интересы граждан.
- привлечение граждан к реализации государственной политики в различных областях;
- согласование интересов граждан и государственных органов в определенных областях;
- привлечение граждан к участию в выполнении отдельных функций государства, не требующих значительного использования государственной власти, таких как защита прав и свобод человека, обеспечение общественной безопасности, экономической функции, экологической функции;
- выдвижение и поддержка гражданских инициатив;
- привлечение граждан, общественных объединений к обсуждению вопросов, затрагивающих права, свободы, обязанности и законные интересы граждан.

Проанализировав существующие мнения ученых, мы пришли к выводу, что под функция-

ми общественных объединений, участвующих в управлении делами государства, следует понимать основные направления их деятельности.

Мы считаем, что учитывая цели и задачи общественных объединений, участвующих в управлении делами государства, их функции можно определить как производные от основных функций государства.

Ученые соглашались друг с другом в выделении таких функций государства как:

- функция налогообложения;
- экономическая функция;
- функция обороны;
- функция охраны прав и свобод человека и гражданина;
- обеспечения правопорядка;
- функция социальной защиты;
- экологическая функция;
- культурная функция;
- информационная функция.

Общественные объединения, участвующих в управлении делами государства выполняют только те функции, которые не требуют значительного применения государственной власти. Функции налогообложения и функция обороны не могут ис-

полняться общественными объединениями, участвующими в управлении делами государства.

К функциям общественных объединений, участвующих в управлении делами государства мы относим следующие функции:

Функция охраны прав и свобод человека и гражданина. Данная функция направлена на защиту интересов как личности, так и всего общества.

Экономическая функция. Эта функция заключается в выработке и координации основных направлений экономической политики.

Функция социальной защиты. В рамках этой функции вырабатывается направление деятельности, призванное обеспечить нормальные условия жизни для общества и социальную защищенность личности.

Экологическая функция. Данная функция связана с разработкой природоохранного законодательства, обеспечением нормальной среды обитания. Она может осуществляться путем участия в разработке природоохранного законодательства, осуществления общественной экспертизы законов и законопроектов в области экологии.

Культурная функция. Она призвана создавать условия для участия граждан в культурной жизни общества.

#### Библиография:

1. Ц.А. Ямпольская. Научные основы государственного управления в СССР. – М.: Наука. 1968.
2. М.А. Шафир. Компетенция СССР и союзной республики. – М.: Наука. 1968. С. 42.
3. Ю.А. Тихомиров. Теория компетенции. // Журнал российского права. 2000. № 10.
4. И.А. Умнова. Конституционные основы современного российского федерализма. – М.: Издательство «Дело». 1998. С. 160.
5. С.А. Авакьян. Правовое регулирование деятельности Советов: (Конституционные основы, теория, практика). – М.: Издательство МГУ. 1980.
6. Г.Н. Чеботарев. Конституционно-правовое регулирование компетенции местного самоуправления // Конституция как символ эпохи: в 2 т. / под ред. С.А. Авакьяна. – М., 2004. – Т. 2. С. 201 – 207.
7. А.П. Алехин, Ю.М. Козлов. Советское административное право. М.: Юридическая литература. 1985.
8. Д.Л. Златопольский. Верховный Совет СССР – выразитель воли советского народа: к шестидесятилетию образования Верховного Совета СССР. – М.: Юридическая литература. 1982. С. 132.
9. Б.М. Лазарев. Государственное управление на этапе перестройки. – М.: Юридическая литература. 1988. С. 256.
10. Пиманова М.А. Правовой статус государственно-общественных объединений (конституционно-правовое исследование). дис. ... канд. юрид. наук. Тюмень. 2007. С. 95.
11. Б.М. Лазарев. Государственное управление на этапе перестройки. – М.: Юридическая литература. 1988. С. 241.
12. И.В. Гранкин. Парламент России. – М.: Издательство АО «Консалтбанкир». 1999. С. 3.
13. Федеральный закон от 04.04.2005 № 32-ФЗ «Об общественной палате Российской Федерации» // СЗ РФ. 2005. № 15. Ст. 1277.
14. Белоусова Е.В. О соотношении категорий «компетенция», «полномочия» и «предметы ведения» в системе местного самоуправления // Административное и муниципальное право.-2013.-2.-С. 124-131. DOI: 10.7256/1999-2807.2013.02.5.
15. Иналкаева К.С. Проблемы разграничения предметов ведения между федеральным центром и субъектами // Право и политика.-2014.-6.-С. 746-753. DOI: 10.7256/1811-9018.2014.6.12244.
16. Грудцына Л.Ю., Петров С.М. Власть и гражданское общество в России: взаимодействие и противостояние // Административное и муниципальное право.-2012.-1.-С. 19-29.
17. И. Д. Короева. Философия взаимодействия власти и народа // Политика и Общество.-2012.-4.-С. 18-24.
18. Сунцов А.П., Тихий Р.С. Современное состояние и перспективы развития законодательства Тюменской области. // Вестник Тюменского государственного университета. 2004. № 1. С. 219-225.

19. Мишунина А.А., Сунцов А.П. Актуальные вопросы совершенствования деятельности представительных органов власти по оказанию бесплатной юридической помощи. // Вестник Тюменского государственного университета. 2013. № 3. С. 105-113.
20. Абдугалимов Р.З., Сунцов А.П. Деятельность общественных объединений как основная форма участия граждан в управлении делами государства // Политика и Общество, 2014-7.

**References (transliterated):**

1. Ts.A. Yampol'skaya. Nauchnye osnovy gosudarstvennogo upravleniya v SSSR. – М.: Nauka. 1968.
2. M.A. Shafir. Kompetentsiya SSSR i soyuznoi respubliki. – М.: Nauka. 1968. S. 42.
3. Yu.A. Tikhomirov. Teoriya kompetentsii. // Zhurnal rossiiskogo prava. 2000. № 10.
4. I.A. Umnova. Konstitutsionnye osnovy sovremennogo rossiiskogo federalizma. – М.: Izdatel'stvo «Delo». 1998. S. 160.
5. S.A. Avak'yan. Pravovoe regulirovanie deyatel'nosti Sovetov: (Konstitutsionnye osnovy, teoriya, praktika). – М.: Izdatel'stvo MGU. 1980.
6. G.N. Chebotarev. Konstitutsionno-pravovoe regulirovanie kompetentsii mestnogo samoupravleniya // Konstitutsiya kak simvol epokhi: v 2 t. / pod red. S.A. Avak'yana. – М., 2004. – Т. 2. S. 201 – 207.
7. A.P. Alekhin, Yu.M. Kozlov. Sovetskoe administrativnoe pravo. М.: Yuridicheskaya literatura. 1985.
8. D.L. Zlatopol'skii. Verkhovnyi Sovet SSSR – vyrazitel' voli sovetskogo naroda: k shestidesyatiletiyu obrazovaniya Verkhovnogo Soveta SSSR. – М.: Yuridicheskaya literatura. 1982. S. 132.
9. B.M. Lazarev. Gosudarstvennoe upravlenie na etape perestroiki. – М.: Yuridicheskaya literatura. 1988. S. 256.
10. Pimanova M.A. Pravovoi status gosudarstvenno-obshchestvennykh ob''edinenii (konstitutsionno-pravovoe issledovanie). dis. ... kand. yurid. nauk. Tyumen'. 2007. S. 95.
11. B.M. Lazarev. Gosudarstvennoe upravlenie na etape perestroiki. – М.: Yuridicheskaya literatura. 1988. S. 241.
12. I.V. Grankin. Parlament Rossii. – М.: Izdatel'stvo AO «Konsaltbankir». 1999. S. 3.
13. Federal'nyi zakon ot 04.04.2005 № 32-FZ «Ob obshchestvennoi palate Rossiiskoi Federatsii» // SZ RF. 2005. № 15. St. 1277.
14. Belousova E.V. O sootnoshenii kategorii «kompetentsiya», «polnomochiya» i «predmety vedeniya» v sisteme mestnogo samoupravleniya // Administrativnoe i munitsipal'noe pravo.-2013.-2.-С. 124-131. DOI: 10.7256/1999-2807.2013.02.5.
15. Inalkaeva K.S. Problemy razgranicheniya predmetov vedeniya mezhdru federal'nym tsentrom i sub'ektami // Pravo i politika.-2014.-6.-С. 746-753. DOI: 10.7256/1811-9018.2014.6.12244.
16. Grudtsyna L.Yu., Petrov S.M. Vlast' i grazhdanskoe obshchestvo v Rossii: vzaimodeistvie i protivostoyanie // Administrativnoe i munitsipal'noe pravo.-2012.-1.-С. 19-29.
17. I. D. Koroeva. Filosofiya vzaimodeistviya vlasti i naroda // Politika i Obshchestvo.-2012.-4.-С. 18-24.
18. Suntsov A.P., Tikhii R.S. Sovremennoe sostoyanie i perspektivy razvitiya zakonodatel'stva Tyumenskoj oblasti. // Vestnik Tyumenskogo gosudarstvennogo universiteta. 2004. № 1. S. 219-225.
19. Mishunina A.A., Suntsov A.P. Aktual'nye voprosy sovershenstvovaniya deyatel'nosti predstavitel'nykh organov vlasti po okazaniyu besplatnoi yuridicheskoi pomoshchi. // Vestnik Tyumenskogo gosudarstvennogo universiteta. 2013. № 3. S. 105-113.
20. Abdugaliimov R.Z., Suntsov A.P. Deyatel'nost' obshchestvennykh ob''edinenii kak osnovnaya forma uchastiya grazhdan v upravlenii delami gosudarstva // Politika i Obshchestvo, 2014-7.