

*Чугаев В.В.*,

кандидат юридических наук  
Сибирский юридический институт МВД России (г. Красноярск)

**К ВОПРОСУ О МОДЕЛЯХ НАДЕЛЕНИЯ ДОПОЛНИТЕЛЬНЫМИ ПОЛНОМОЧИЯМИ  
КАК О МЕХАНИЗМАХ, ОПРЕДЕЛЯЮЩИХ СОДЕРЖАНИЕ ПРАВОВОГО СТАТУСА  
ДОЛЖНОСТНОГО ЛИЦА**

На сегодняшний день понятие и содержание правового статуса должностного лица в науке разработаны в недостаточной степени. Наибольшее внимание получили понятие и содержание правового статуса личности. Следует заметить, что отождествление понятий «правовой статус личности» и «правовой статус должностного лица», на наш взгляд, невозможно по причине принципиального несоответствия сущности данных субъектов права. Если применительно к личности, как более широкой категории, справедливо будет утверждение о высокой степени диспозитивности содержания правового статуса, то содержание статуса должностного лица, которому государство непосредственно или в лице уполномоченных субъектов предоставляет определенные организационно-распорядительные полномочия, сохраняя за собой реальную возможность контроля за их применением, подчинено разрешительному типу правового регулирования.

А.В. Жильцов в качестве одного из обязательных элементов правового статуса любого государственного органа определяет стоящие перед ним цель и задачи, которые формулируются исходя из социальных потребностей граждан и организаций и подлежат закреплению в статусном нормативном правовом акте.<sup>1</sup> Б.М. Лазарев в числе важнейших элементов правового статуса любого государственного органа выделяет его компетенцию, под которой традиционно понимается «система полномочий (прав и обязанностей) этого органа, носящих внешневластный характер»<sup>2</sup>.

На наш взгляд, содержание правового статуса главы государства, как набор его структурных элементов, должно включать: порядок наделения полномо-

чиями, функции и вытекающие из них полномочия, правосубъектность, механизм реализации полномочий, порядок прекращения полномочий, порядок привлечения к ответственности за неисполнение или ненадлежащее исполнение полномочий.

В контексте нашего исследования представляет интерес не способ наделения полномочиями, а порядок наделения (присвоения) дополнительными полномочиями, прямо не предусмотренными нормативными правовыми актами. На сегодняшний день можно сформулировать две основные интересующие нас модели наделения (присвоения) должностного лица дополнительными полномочиями: принятие специального акта конституционного характера, что обусловлено волей компетентного правотворческого субъекта и является формальным ограничением расширения объема полномочий главы государства, и самостоятельное присвоение полномочий.

Несмотря на то что дисбаланс государственно-властных полномочий может привести к некоторой узурпации власти, в определенных условиях не вызывает сомнения необходимость существования института «сильного должностного лица». В связи с этим оптимальным будет использование второй из названных моделей. В то же время с целью соблюдения режима законности, на наш взгляд, должны быть соблюдены ряд условий: наличие пробела в праве, то есть данное полномочие не должно сложиться как полномочие другого властного субъекта; рациональное и обоснованное присвоение полномочий в том смысле, что это не должно создавать открытого противостояния властных субъектов; как правило, подобное при-

своеение должно быть одобрено представительным органом либо принято его молчаливым согласием; эффективность выполнения задач, связанных с присвоенным полномочием.

Подобная модель наделяния государственными полномочиями обладает большей эффективностью на первых стадиях развития системы государственного управления и при достаточном внешнем обоюдном контроле способна оптимизировать объемы распределенных полномочий среди органов государственной власти, что позволит исключить факты фиктивного выполнения возложенных обязанностей и повысить эффективность как политических, так и основанных на них правовых актов.

Результатом использования данной модели является возникновение особой разновидности полномочий – дискреционных. По мнению профессора В.М. Капицына, данное понятие можно раскрыть как «возможность верховной власти принимать решения об использовании полномочий в целях сохранения влияния на общественные процессы в национальных интересах, когда с точки зрения нормативной определенности и правовой связанности этих решений они могут выходить за рамки формально понимаемого права»<sup>3</sup>. Сущность данного явления может быть определена через наличие в процессах управления обществом и государством так называемых полуправовых и полуадминистративных методов<sup>4</sup>, способствующих реализации функций, отвечающих государственным и общественным интересам. Совершение волевых актов, выходящих за рамки правового регулирования, также возможно и по мнению В.А. Малхозова.<sup>5</sup>

Следует заметить, что, несмотря на наличие определенного сходства с правонарушением, использование дискреционных полномочий представляется совершенно иным государственно-правовым явлением. В формальном составе использования дискреционных полномочий фактически отсутствуют признаки общественной вредности и противоправности, и, несмотря на разрешительный характер деятельности органов и

должностных лиц государственной власти, отсутствие данных признаков не позволяет отнести данное явление к категории «правонарушение». Кроме того, по мнению Г. Кельзена, такие понятия, как «право», «государство» и «политика», отстоят друг от друга, а действия власти, противоречащие тем или иным ограничениям закона, не отражаются в правовом поле, а относятся к сфере допустимого политического произвола.<sup>6</sup>

Таким образом, можно выделить признаки, характеризующие явление дискреционной власти: 1) существование в силу умолчания «закона»<sup>7</sup>, когда определенным или совокупностью нормативных правовых актов определен лишь общий круг полномочий управляющего субъекта без их конкретизации, либо те случаи, когда закон предусматривает определенные полномочия, не закрепляя при этом ответственность за их превышение; 2) усмотрение субъекта<sup>8</sup>, то есть существование волевого поведения должностного лица, а в нашем случае главы государства, совершать то или иное деяние; 3) легитимность государственной власти<sup>9</sup> – одно из основных, на наш взгляд, условий функционирования государственной власти (видимая легитимность), позволяющая облекать властное решение, не предусмотренное правом, в квазиправовую форму. Подобные действия могут неоднозначно толковаться с точки зрения законности, но в странах, использующих в качестве источника права конституционное соглашение, вполне могут облекать в правовую форму отдельные отношения; 4) эффективность решений дискреционной власти<sup>10</sup> тесно связана с явлением легитимности и на сегодняшний день воплощена в философии управления различных государств мира. Цели, достигнутые в результате принятия неправового решения, в некоторых случаях, например когда на первый план ставятся эффективность и оперативность, позволяют облекать отдельные волеизъявления в правовую форму.

---

<sup>1</sup> Жильцов А.В. Административная ответственность за неуплату административного штрафа в срок установленный законом, и роль

полицей в механизме ее применения : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.14. Омск, 2014. С. 86.

<sup>2</sup> Лазарев Б.М. Компетенция органов управления. М.: Юридическая литература, 1972. С. 26-27.

<sup>3</sup> Капицын В.М. Государственная дискреция как проблема конституционного права // Конституционное и муниципальное право. 2006. № 3. С. 2.

<sup>4</sup> Лейст О.Э. Сущность права. Проблемы теории и философии права. М.: ИКД «Зерцало-М», 2002. С. 41.

<sup>5</sup> Малхозов В.А. К вопросу о феномене власти главы государства // История государства и права. 2008. № 6. С. 12.

<sup>6</sup> Кельзен Г. Чистое учение о праве : пер. с нем. Вып. 1. М.: ИНИОН РАН, 1987. С. 47-48.

<sup>7</sup> Гегель. Политические произведения. М.: Наука, 1978. С. 231.

<sup>8</sup> Капицын В. М. Указ. соч. С. 3.

<sup>9</sup> Там же. С. 2.

<sup>10</sup> Хабибуллин А.Г., Рахимов Р.А. Политическая субъектность как характеристика современного российского государства // Государство и право. 1999. № 12. С. 24.

*Овсянников П. Ю.,*

кандидат юридических наук

Сибирский юридический институт МВД России (г. Красноярск)

*Сущенко П. В.*

Юридический институт Сибирского федерального университета (г. Красноярск)

#### **О ПРАВОВОМ РЕГУЛИРОВАНИИ ДЕПУТАТСКОГО ЗАПРОСА КАК ОДНОЙ ИЗ ОСНОВНЫХ ФОРМ РЕАЛИЗАЦИИ КОНТРОЛЬНОЙ ФУНКЦИИ ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ**

Конституция Российской Федерации не содержит правовых норм, регулирующих такую форму парламентского контроля, как депутатский запрос, и не выделяет среди функций парламента контрольную функцию. Однако в юридической литературе существует устойчивое мнение о наличии данной функции у Федерального Собрания Российской Федерации.<sup>1</sup> И депутатский запрос является довольно распространенной формой реализации данной функции.<sup>2</sup>

Нормативное закрепление депутатского запроса содержится в ряде нормативно-правовых актов. Так, депутатский запрос указывается в п. 8 ст. 5 Федерального закона от 7 мая 2013 г. № 77-ФЗ «О парламентском контроле» как одна из форм осуществления парламентского контроля. При этом в данном положении термин «депутатский запрос» используется как родовое понятие для форм деятельности представителей обеих палат Федерального Собрания: запросов членов Совета Федерации и запросов депутатов Государственной Думы.

Кроме того, анализ указанной выше статьи, содержащей перечень форм

парламентского контроля, свидетельствует о том, что депутатский запрос является уникальной формой парламентского контроля, поскольку реализуется непосредственно конкретными депутатами Государственной Думы, членами Совета Федерации, а не всем парламентом или его структурными подразделениями.

Статья 8 Федерального закона «О парламентском контроле» содержит перечень должностных лиц, которым может быть направлен депутатский запрос и по каким вопросам: «Председателю Правительства Российской Федерации, членам Правительства Российской Федерации, Генеральному прокурору Российской Федерации, Председателю Центрального банка Российской Федерации, руководителям иных федеральных государственных органов, государственных внебюджетных фондов Российской Федерации, органов государственной власти субъектов Российской Федерации или органов местного самоуправления по вопросам, входящим в компетенцию указанных органов и должностных лиц». Стоит отметить, что