

ПУБЛИЧНОЕ ПРАВО

УДК 342.55

ББК 67.400.7

Некоторые теоретические аспекты трактовки понятия компетенции местного самоуправления

О.А. Блинова

Алтайский государственный университет (Барнаул, Россия)

Some Theoretical Aspects of the Interpretation of the Concept of Local Self-government Competence

O.A. Blinova

Altai State University (Barnaul, Russia)

В юридической литературе имеется достаточно публикаций по вопросам компетенции местного самоуправления, тем не менее данная тема привлекает внимание не только многих представителей юридической науки, но и экономистов, практиков. Особый интерес к данному институту муниципального права связан с наличием спорных аспектов, касающихся не только самого понятия компетенции муниципального образования, но и вопросов ее сущности, природы, распределения полномочий между отдельными звеньями органов местного самоуправления и государственными органами власти и управления. Указанные понятия нашли определенное закрепление в действующем российском законодательстве как на федеральном, так и на региональном уровнях, но это не разрешило всех проблем, возникающих в процессе реализации полномочий, имеющихся у муниципальных образований. Сущность определения понятия компетенции местного самоуправления и его правильное использование в правотворческой деятельности имеет существенное значение для регламентации функций органов местного самоуправления, улучшения правотворческой техники, повышения роли нормативных актов, что отразится и на эффективности деятельности местного самоуправления. В работе предпринята попытка исследовать сущность понятия компетенции местного самоуправления как института муниципального права в рамках реализации публичной власти не только соответствующими органами, но и населением.

In the legal literature there are enough publications on the competence of local self-government, nevertheless this topic attracts attention of not only representatives of the legal science, but also economists and practitioners. Special interest to this institution of municipal law is connected with the controversial aspects relating not only to the very concept of the competence of the municipal formation, but also to the issues of its essence, nature, the distribution of powers between individual units of local government bodies and state authorities and government. These concepts have found some consolidation in the current Russian legislation both at the federal and regional levels, but this did not solve all the problems that arise in the process of exercising the powers available to municipal entities.

The essence of the definition of the concept of the competence of local self-government and its correct use in law-making activities is of great importance for the regulation of the functions of local self-government bodies, improving law-making technology, enhancing the role of normative acts, which will naturally affect the effectiveness of local self-government. In this article, an attempt is made to investigate the essence of the concept of the competence of local self-government as an institution of municipal law within the framework of the implementation of public authority, not only by the relevant bodies, but also by the population.

Ключевые слова: местное самоуправление, муниципальные образования, компетенция, полномочия, предметы ведения, органы местного самоуправления, муниципальные образования.

Key words: local self-government, competence, powers, subjects of reference, local self-government bodies, municipalities.

DOI 10.14258/izvasu(2018)6-09

Введение. В условиях продолжающегося процесса административной и муниципальной реформ особо актуальна проблема компетенции всех субъектов публичного права. Существующие в настоящее время вопросы реализации полномочий в равной степени характерны и для местного самоуправления, как особого звена в системе управления обществом и государством. Следует отметить, что определенное влияние на подходы к трактовке данного понятия, определению его содержания в настоящее время оказывает остающийся дискуссионным среди представителей муниципального права вопрос о том, какое место в системе публичной власти занимает местное самоуправление.

Местное самоуправление является наиболее приближенным к населению уровнем публичной власти, обеспечивающим ключевые жизненные потребности человека. Качество жизни населения в немалой степени зависит от эффективности реализации органами местного самоуправления своих полномочий, которые являются наиболее объемным и динамичным элементом компетенции. Анализ этих вопросов является основной задачей данного исследования.

Методы исследования. Основными методами, использованными при написании данной статьи, являются общенаучные (диалектический, анализ, синтез), а также специальные приемы (сравнительно-правовой, формально-юридический анализ, статистический). Данные методы позволили выявить и раскрыть сущность понятия «компетенция местного самоуправления»: ее природу, назначение и содержание.

Полученные результаты и их обсуждение. Конституция Российской Федерации выводит органы местного самоуправления за пределы системы органов государственной власти, она признает и гарантирует самостоятельность органов местного самоуправления в пределах своих полномочий. Поэтому главным вопросом оптимизации деятельности органов местного самоуправления является четкое определение их прав, обязанностей (полномочий) и предметов ведения, которые влияют на правоотношения между органами государственной власти и местного самоуправления.

Органы местного самоуправления, получив статус самостоятельных органов публичной власти, становятся субъектами, участвующими в формировании и реализации имеющихся правомочий. Следовательно, от того, насколько правильно

по существу и точно будет определено содержание компетенции местного самоуправления, будет зависеть эффективность, четкость и слаженность деятельности всех органов местного самоуправления. Недостаточная правовая регламентация компетенции органов местного самоуправления является причиной дублирования функций этих органов и необоснованного внесения изменений и дополнений в их структуру, что приводит к дисбалансу в отношениях между субъектами муниципальных образований.

В настоящее время правовая регламентация статуса и компетенции органов местного самоуправления осуществляется не только федеральным законодательством, но преимущественно законами субъектов РФ и уставами муниципальных образований. Это служит причиной отсутствия, на наш взгляд, четкого понимания определения предметов ведения, полномочий с позиций различных уровней муниципальных образований, их типов. Отсюда либо «выпадение» норм, либо их дублирование, что породило серьезные недостатки в процессе решения вопросов местного значения. Компетенция — базовая дефиниция публичного права, широко используемая в законодательстве и научной литературе. Несмотря на это легального определения данного понятия в настоящее время не существует, в юридической литературе чаще всего термин «компетенция» связывают с полномочиями государственных или муниципальных органов, что позволяет, как показывает практика, трактовать его широко применительно к органам местного самоуправления. Это позволяет осуществлять реализацию поставленных задач не только органами местного самоуправления, но и непосредственно населением. Широкая трактовка позволяет говорить об использовании в научном плане категории компетенции в отношении местного самоуправления и рассматривать ее как самостоятельный институт муниципального права. Компетенция (лат. *competentia*, от *competo* — добиваюсь, соответствую, подхожу; ведение, способность, принадлежность по праву) — совокупность полномочий, прав и обязанностей государственных органов, должностных лиц, органов местного самоуправления, органов управленческих организаций, а также лиц, выполняющих управленческие функции [1, с. 436]. В юридической литературе, посвященной вопросам компетенции, имеются различные подходы к определению ее сущности. Так, О.Е. Кутафин и К.Ф. Шеремет считают, что компетенция является

своеобразным инструментом для совершенствования системы правовых отношений конкретных субъектов. По мнению авторов, компетенция в самом общем виде представляет собой способ (средство) общественного разделения труда по управлению обществом [2, с. 12]. Н.В. Постовой, характеризуя данное понятие, указывает на то, что это в большей степени инструмент, обеспечивающий осуществление функций и решение задач, закрепленных за субъектами правоотношений [3, с. 4]. Т.М. Бялкина, исследуя сущность данного явления, обращает внимание на то, что компетенция отражает тот объем публично-властной деятельности, который должен осуществлять определенный субъект публичной власти [4, с. 86]. Исследование понятия компетенции многие авторы непосредственно связывают с определением ее сущности. Понимание сущности компетенции как правовой категории раскрывается в ее содержании, и этот вопрос является актуальным на сегодняшний день в связи с отсутствием единства мнения. По мнению Б.М. Лазарева, представителя так называемого «узкого подхода», компетенция имеет два прочно вошедших в обиход значения: а) круг вопросов, в которых данное лицо или лица обладают познаниями (ведает чем-то), и б) круг полномочий (прав и обязанностей «ведать чем-то»). Сферы (области) приложения прав и обязанностей, в рамках которых действуют субъекты отношений по управлению, по его убеждению, не входят в структуру компетенции, так как являются элементами «управляемой среды, той реальной жизни, на которую оказывают воздействие», что свидетельствует о неправовом характере данного элемента [5, с. 40].

Большинство авторов все же придерживаются иной точки зрения и считают, что компетенция в качестве правовой категории, помимо полномочий, включает сферы (области), в рамках которых субъекты отношений по управлению реализуют права и обязанности. Для обозначения сферы приложения прав и обязанностей субъектов отношений по управлению в теории и практике используют термин «предметы ведения». Признавая неправовой характер сфер общественной жизни, указывают на то, что предметы ведения выступают как способ их юридического обозначения для определения предмета приложения прав и обязанностей.

Несколько иная позиция у авторов так называемого «широкого подхода». По их мнению, содержание компетенции нельзя ограничивать только предметами ведения и полномочиями, но и здесь имеются определенные разногласия. В частности, М.А. Шафир помимо названных элементов включает в состав компетенции функции, осуществляемые носителем компетенции применительно к областям общественной жизни, на которые распространяется деятельность носителя компетенции и территориальные преде-

лы осуществления властных полномочий [6 с. 82]. По мнению некоторых исследователей, в понятие компетенции можно включать формы деятельности субъекта — носителя компетенции, ответственность за ненадлежащее осуществление полномочий, возможности осуществления полномочий (ресурсная база) [7, с. 14]. А.Ю. Тихомировым в содержание компетенции включаются нормативно установленные цели, ответственность за неисполнение властных полномочий [8, с. 75]. Н.В. Постовой в составе компетенции выделяет функции, пределы воздействия, нормативную определенность. При этом в качестве основных (содержательных) элементов компетенции им выделяются полномочия и предметы ведения. Что касается остальных элементов (функций, задач, форм осуществления), то они отнесены к числу сопутствующих (вторичных), которые отражают отдельные отличительные признаки компетенции, например пределы воздействия — пространственно-территориальные границы, иные рамки, в которых осуществляется воздействие, нормативную определенность — юридическое закрепление основных элементов структуры [3, с. 6–7].

По убеждению Т.М. Бялкиной, трактовка компетенции как совокупности предметов ведения, полномочий, целей и задач, а также функций оправдана, если рассматривать компетенцию системно, с позиций функционального подхода. Существование компетенции как отдельной правовой дефиниции со столь широким содержанием, включающим в себя названные элементы, представляется нецелесообразным. Речь идет скорее о взаимосвязи, взаимозависимости данных понятий, используемых в процессе управленческой деятельности. Любой субъект управления имеет определенную цель, ради которой он создан, в рамках которой он решает управленческие задачи. Для решения своих задач он выполняет определенные функции, средством осуществления которых и является компетенция, т.е. совокупность полномочий субъекта управления по определенным предметам, отнесенным к его ведению.

Сущность компетенции как правовой категории, по мнению указанного автора, заключается в том, что она выступает в качестве правового средства, позволяющего определить роль и место конкретного субъекта в управленческом процессе путем законодательного определения объема публичных дел [9, с. 7]. В состав компетенции как категории публичного права автор включает такие элементы, как предметы ведения, позволяющие определить сферу управленческой деятельности субъектов публичной власти, а также полномочия, выступающие в качестве меры возможного и должного поведения указанных субъектов в данных сферах. Включение в состав компетенции иных элементов, по ее мнению, не соответствует основным теоретическим по-

студатам сущности управленческого процесса, который характеризуется наличием целей, функций, задач. Анализируя существующую правовую базу по вопросам компетенции местного самоуправления, можно сказать, что на определенных этапах ее становления законодателем в одной правовой норме были использованы разные составы данного понятия, но и в действующем Федеральном законе «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (№ 131-ФЗ) в ст. 5, 6 полномочия органов публичной власти в сфере местного самоуправления сформулированы слишком расплывчато и туманно. Их содержание не позволяет определить реальный объем полномочий органов того или иного уровня публичной власти в сфере местного самоуправления и носителя этой власти — населения. Это возможно только путем анализа всего текста в целом. Основные полномочия органов местного самоуправления по решению вопросов местного значения закреплены в ст. 17 указанного Закона, однако, судя по содержанию текста, вопросы местного значения и полномочия постоянно смешиваются. Например, в ст. 14, 15, 16, 16.2 данного закона составление и рассмотрение проекта бюджета, утверждение и исполнение бюджета, осуществление контроля за его исполнением, составление и утверждение отчета об исполнении бюджета, а также организация мероприятий по охране окружающей среды, содержание и строительство автомобильных дорог, мостов, иных транспортных сооружений и т.п. относится к вопросам местного значения. В одной правовой норме выражаются и предметы ведения, и полномочия. Подобное правовое регулирование нельзя признать удовлетворительным. Однако некоторые представители муниципального права усматривают в этом скорее проявление недостатков законодательной техники, нежели свидетельство об изменении содержания компетенции.

Думается, что причиной наличия различных точек зрения в определении понятия «компетенция» местного самоуправления являются также разногласия относительно структурных элементов, составляющих это понятие. Несмотря на различия взглядов относительно трактовки самого понятия «компетенция» и ее содержания, существует единый для всех общий подход к пониманию ее природы как явления юридического. Одним из основных элементов компетенции, главным ее содержанием являются полномочия. Реализуя свои полномочия, местные органы регулируют различные общественные отношения путем предоставления прав и установления обязанностей для иных субъектов правоотношений. Возможность порождать, изменять и прекращать права и обязанности для различных организаций, предприятий и должностных лиц обеспечивает

местному самоуправлению и его органам осуществление властного руководства в общеобязательных формах. Можно, сказать, что полномочия — главное юридическое средство, с помощью которого местное самоуправление выполняет свои функции на соответствующей территории. Наличие у местного самоуправления полномочий на совершение определенного вида властных действий и есть самый существенный признак юридической компетентности его органов. В соответствии с Федеральным законом № 131 органы местного самоуправления обладают собственной компетенцией для решения вопросов местного значения (ст. 14–16 и др.), а также выполняют отдельные государственные полномочия, передаваемые указанным органам в порядке, установленном ст. 19–21 данного закона. Таким образом, законодатель разграничивает круг общественных отношений, которые компетентны решать сами органы местного самоуправления, от смежных (или подобных) им общественных отношений, находящихся за пределами их компетенции. Такой подход дает возможность увидеть тесную связь полномочий с другим элементом компетенции — предметами ведения. Логически компетенция любых органов начинается с установления определенной области (сферы) общественных (публичных) отношений, в рамках которой действуют соответствующие органы, т.е. «круга их деятельности» или областей (сфер) общественной жизни, на которые направлена деятельность органов местного самоуправления. Этот круг деятельности в его юридически значимом отражении в законодательстве называется предметами ведения конкретного органа. Причем тут важно иметь в виду, что предметы рассматриваются в данном случае не как отдельные вопросы и не совокупность каких-то вопросов, а обозначение определенных областей публичной деятельности местного самоуправления. Итак, предметы ведения — это обобщенное, но юридически значимое указание той сферы (области) публичных отношений, в которой надлежит действовать органам местного самоуправления, выполняя свои функции. И в этом случае следует отметить, что данные органы не просто охватывают своей деятельностью указанные сферы (область) определенных отношений, а являются компетентными в этих отношениях. Но предметы ведения как элемент компетенции не следует смешивать с юридической формой его выражения в соответствующих нормативных актах. Следует отметить, что форма зависит напрямую от особенностей нормативного акта и его структуры, а также от законодательной техники, сложившихся в муниципальном образовании традиций и других факторов. Такое положение нередко используется в одних нормативных актах для обозначения самого понятия «компетенция» (компетенция муниципального образования или компетенция

местного самоуправления), в других — «предметы ведения» как элемента содержания компетенции [10, ст. 15; 11, ст. 12; 12, ст. 8]. Считается, что такой подход дает возможность избежать формального закрепления компетенции и в какой-то степени упрощает сам нормативный акт. Распространенная среди специалистов-практиков, представителей конституционного и муниципального права точка зрения по понятию компетенции, включающая в себя предметы ведения, а также права и обязанности (полномочия), по их мнению, позволяет распределить функции управления между различными субъектами, обозначив при этом круг полномочий и границ воздействия. Закрепленные в нормативных актах предметы ведения и полномочия получают юридическую определенность, с одной стороны, как сферы деятельности самого муниципального образования, с другой стороны — это способ их юридического обозначения. Такой подход к пониманию компетенции дает возможность считать ее базовым институтом публично-права и применять к различным уровням муниципальных образований.

Таким образом, компетенция местного самоуправления является сложной правовой категорией, содержание складывается в целом из предметов ведения, прав и обязанностей (полномочий), которые связаны и согласованы между собой. В рамках данного исследования невозможно охватить имеющиеся в этой области проблемы, сделана попытка разобраться только в некоторых существующих теоретических подходах по данному вопросу. Многие вопросы по определению и содержанию компетенции спорны, имеются противоречивые суждения как в теории права, так и на практике, что требует самостоятельного изучения и осмысления различных вопросов (содержания, структуры, видов компетенции, разграничения, соотношения и т.п.), что позволит муниципальным образованиям в рамках своих функциональных возможностей реализовывать их и нести ответственность. Актуальность исследованного понятия требует дальнейшего рассмотрения и конкретного закрепления на законодательном уровне.

Библиографический список

1. Юридическая энциклопедия / отв. ред. Б.Н. Топорнин. — М., 2001.
2. Кутафин О.Е., Шеремет К.Ф. Компетенция местных Советов. — М., 1986.
3. Постовой Н.В. Проблемы компетенции в системе местного самоуправления и пути их решения. — М., 2009.
4. Бялкина Т.М. Проблемы компетенции органов местного самоуправления. — М., 2006.
5. Лазарев Б.М. Компетенция органов управления. — М., 1972.
6. Шафир М.А. Компетенция СССР и союзной республики (Конституционные вопросы). — М., 1968.
7. Тарханов М.В. К вопросу о конституционно-правовой природе властных полномочий органов местного самоуправления // Пробелы в российском законодательстве. — 2011. — № 2.
8. Тихомиров Ю.А. Теория компетенции. — М., 2001.
9. Бялкина Т.М. О новых тенденциях правовой регламентации института компетенции местного самоуправления // Конституционализм и государственное управление. — 2017. — № 1.
10. Устав г. Новосибирска, принятый Решением городского Совета Новосибирска от 27 июня 2007 г. № 616.
11. Устав городского округа — города Барнаула, принятый Решением Барнаульской городской Думы от 28 февраля 2018 г. № 71.
12. Устав муниципального образования «Город Горно-Алтайск», принятый Постановлением городского Совета депутатов от 23 марта 2018 г. № 7-1.