

А. П. Алексеев

КОМПЕТЕНЦИЯ СУБЪЕКТОВ МУНИЦИПАЛЬНОЙ ВЛАСТИ КАК СРЕДСТВО РЕАЛИЗАЦИИ ИХ ФУНКЦИЙ

Представленная статья посвящена проблеме содержания и сущности компетенции субъектов муниципальной власти в России. Существующие конструкции компетенции далеко не совершенны с юридической точки зрения, что затрудняет ее реализацию. В статье дается определение понятия «компетенция субъектов муниципальной власти», проводится анализ ее структурных элементов, оценивается качество нормативно-правовых актов, посвященных полномочиям органов местного самоуправления, определяются пути дальнейшего совершенствования законодательства в этой сфере. Адресована всем, кому интересна проблема компетенции органов публичной власти.

Ключевые слова: компетенция, муниципальная власть, функции, задачи, полномочия, права, обязанности.

A. P. Alekseev

COMPETENCE OF MUNICIPAL POWER SUBJECTS AS MEANS OF IMPLEMENTATION OF THEIR FUNCTIONS

The article is devoted to the problem of content and meaning of the municipal power subjects' competence in Russia. From the legal point of view the existing structures of the competence are far from perfect. This fact hampers its implementation. In the article the author gives the definition to such a notion as the competence of municipal power subjects, analyzes its structural elements, estimates the quality of regulatory legal acts related to local governmental bodies' powers, and determines ways of further improvement of legislation in this sphere. The article is addressed to everyone who is interested in the problem of the public power bodies' competence.

Keywords: competence, municipal power, functions, objections, powers, rights, obligations.

Механизм реализации функций муниципальной власти представляет собой деятельность субъектов муниципальной власти по достижению цели и решению задач местного самоуправления, осуществляемую через компетенцию органов и должностных лиц местного самоуправления, а также права граждан и их объединений в соответствующих формах с применением необходимых методов.

Юридическим средством осуществления этих функций являются компетенция органов и должностных лиц местного самоуправления, а

также права граждан и их объединений по решению вопросов местного значения. Компетенция — это инструмент, обеспечивающий осуществление функций и задач, закрепленных за субъектами правоотношений [7, с. 249].

Одни авторы понимают под компетенцией совокупность прав и обязанностей [1, с. 180; 5, с. 10]. Другие определяют ее как совокупность функций органа, его прав и обязанностей, основных форм и методов работы [8, с. 85]. Третьи считают, что компетенция «является

сложной правовой категорией, структура которой складывается из предметов ведения, прав и обязанностей» [7, с. 249]. Четвертые определяют компетенцию в самом общем виде как возложенный законно на уполномоченный субъект объем публичных дел и, характеризуя ее как сложное явление, выделяют в ее составе элементы двоякого рода: собственно компетенционные (цели, предметы ведения, властные полномочия) и сопутствующий элемент — ответственность за их неисполнение. Без этих элементов компетенция теряет публично-правовую обеспеченность с помощью разных средств [9, с. 55—56].

Различны подходы и к пониманию сущности компетенции. Как подчеркивал Б. М. Лазарев, компетенция органа власти выражает процесс разделения труда между органами управления, обеспечивает известное обособление элементов системы, определяет рамки деятельности органа, за пределы которой он не может выйти, не может вторгнуться в сферу деятельности другого органа, если иное не предусмотрено правовыми актами [4, с. 51]. Н. В. Постовой отмечает, что сущность компетенции «состоит не в разделении труда по управлению государством и обществом, а скорее всего в обеспечении эффективной реализации функций и задач, закрепленных за субъектами правоотношений, средствами правового и организационного характера» [7, с. 250].

С появлением в России местного самоуправления, отделенного от государства, возникла необходимость определения компетенции субъектов нового политико-правового института. По мнению одних авторов, «под компетенцией местного самоуправления понимается круг предметов его ведения, выделенных и удостоверенных федеральными законами, правовыми актами субъектов Российской Федерации и местного самоуправления, а также права и обязанности органов местного самоуправления» [2, с. 146—147]. Н. В. Постовой определяет

компетенцию местного самоуправления как «установленную нормами конституций, законов, подзаконных актов совокупность прав, обязанностей и предметов ведения муниципального образования, его граждан, органов местного самоуправления, должностных лиц местного самоуправления для осуществления функций местного самоуправления» [7, с. 252].

Авторы употребляют конструкцию «компетенция местного самоуправления», но местное самоуправление представляет собой специфический вид управленческой деятельности, в то время как компетенция может быть только у субъектов, осуществляющих эту деятельность. Более корректным представляется использовать формулировку «компетенция субъектов муниципальной власти». При этом следует учитывать, что в процессе осуществления местного самоуправления население муниципального образования может выступать, во-первых, в качестве субъекта власти, чьи действия имеют юридические последствия властного характера; во-вторых, в качестве субъекта местного самоуправления при реализации иных (невластных) форм участия в местном самоуправлении и, в-третьих, в качестве управляемой стороны. Соответственно, ту часть прав граждан и их объединений, которая имеет публично-властный характер, можно также охарактеризовать термином «компетенция», и при реализации этой части прав граждане будут являться субъектами муниципальной власти. Права граждан, закрепляющие инициативные и иные возможности участия населения в местном самоуправлении (территориальное общественное самоуправление, публичные слушания, правотворческая инициатива граждан и др.), не носят властный характер, при их реализации граждане не выступают в качестве субъектов муниципальной власти. Специфика юридических средств реализации функций местного самоуправления выражается в том, что

определенный объем функций местного самоуправления реализуется не через компетенцию субъектов власти, а посредством осуществления прав граждан и их объединений на инициативное участие в местном самоуправлении.

Таким образом, отсутствует единство мнений в понимании как содержания категории «компетенция», его сущности, так и в определении субъектов компетенции на муниципальном уровне. Между тем решение вопроса о компетенции имеет огромное практическое значение. От правильности определения компетенции зависит эффективность реализации функций местного самоуправления.

Центральным элементом компетенции являются, на наш взгляд, властные полномочия, в силу чего применительно к муниципальному уровню управления компетенцией обладают субъекты муниципальной власти. К таковым относятся органы и должностные лица местного самоуправления, местное сообщество (когда оно выступает в качестве субъекта власти). Следует также учитывать, что реализация некоторого объема функций местного самоуправления может происходить через использование гражданами и их объединениями своих прав на участие в решении вопросов местного значения. Соответственно, представляется некорректным использование словосочетаний «компетенция местного самоуправления» и «компетенция муниципального образования».

Властные полномочия — главное содержание компетенции субъектов муниципальной власти. Как отмечает Ю. А. Тихомиров, публичная сфера «предполагает соединенность прав и обязанностей в формулу «полномочия» как правообязанность, которую нельзя не реализовать в публичных интересах» [9, с. 56]. На наш взгляд, приведенные точки зрения по поводу содержания властных полномочий не вносят ясности в решение проблемы. «Понимание

права как обязанности по сути дела означает, что одно и то же действие органа по отношению к одним субъектам выступает в качестве права, а по отношению к другим субъектам (вышестоящим органам, государству в целом) — в качестве обязанности» [3, с. 33]. Как справедливо отмечает В. А. Мельников, равные по объему действия не могут являться одновременно правом и обязанностью лица, поскольку эти понятия взаимоисключающие [6, с. 43].

Полномочия представляют собой **разновидность прав субъектов власти, отличающихся от их других прав тем, что реализация полномочий обязательно влечет юридически значимые последствия для иных субъектов права.** Например, глава муниципального образования вправе требовать созыва внеочередного заседания представительного органа муниципального образования (п. 4 ч. 4 ст. 36 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ»). Глава муниципального образования может воспользоваться данным **правом** (и в этом случае это порождает обязанность у представительного органа муниципального образования созвать внеочередное заседание), а может этим **правом** не воспользоваться. В первом случае возникают юридически обязательные последствия для представительного органа муниципального образования.

Исходя из необходимости точно различать права и обязанности, а также значение их юридических последствий, **в структуре компетенции**, на наш взгляд, следует выделять **статусные права, статусные полномочия и статусные обязанности.** Под статусными правами следует понимать закрепленные юридическими нормами права субъекта (вид и мера его возможного поведения), реализация которых прямо не влечет юридически значимых последствий для других субъектов права. Статусные полномочия представляют собой

разновидность прав субъектов власти, реализация которых обязательно влечет юридически значимые последствия для иных субъектов права. Статусные обязанности представляют собой закрепленные правовыми нормами вид и меру должного поведения субъекта.

Предлагаемая структура позволяет различать элементы компетенции субъектов власти и избежать юридической неопределенности понятия полномочия (понимаемого как «правообязанность»).

Субъект власти может быть участником различных правоотношений. Например, органы местного самоуправления наделяются законом правами юридического лица (ч. 9 ст. 35, ч. 7 ст. 37 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ»). Данные права можно считать статусными правами субъекта власти, поскольку их реализация прямо не влечет юридически значимых последствий для других субъектов права. При этом необходимо различать статусные права и права, вытекающие из конкретных правоотношений. Если статусные права закреплены в правовых нормах (право юридического лица, право рассматривать жалобы потребителей, консультировать их по вопросам защиты прав потребителей, не подкрепленное конкретными властными возможностями органов местного самоуправления в этой сфере (ст. 44 Закона Российской Федерации от 7 февраля 1992 г. № 2300-1 «О защите прав потребителей»), то права, вытекающие из конкретных правоотношений, возникают в результате непосредственной правовой связи между конкретными субъектами (например, представительный орган местного самоуправления заключает договор аренды транспортного средства с транспортным предприятием). Статусные права, в отличие от властных полномочий, могут быть осуществлены как в частно-правовых, так и в публично-правовых отношениях. Статусные

полномочия реализуются исключительно в публично-правовой сфере. Выделение властных статусных полномочий в качестве главных в содержании компетенции субъектов муниципальной власти связано именно с тем, что их реализация в обязательном порядке влечет юридически значимые последствия властного характера для иных субъектов права. При реализации представительным органом местного самоуправления его статусного права законодательной инициативы законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта РФ обязан рассмотреть предложенный в этом порядке законопроект, но не обязан его принимать.

Рассмотрение полномочий в качестве особой разновидности прав субъектов власти также позволяет говорить о том, местное сообщество обладает властными полномочиями. Граждане имеют властные права при осуществлении местного самоуправления, но совершенно не обязаны их реализовывать. Эти права можно понимать как обязанности исключительно в значении «морального долга», но не в качестве юридических обязанностей. Местное сообщество в одних отношениях может выступать как субъект муниципальной власти (в этом случае происходит «подлинное», «буквальное» самоуправление, при котором совпадают управляющая и управляемая стороны), а в других — в качестве управляемой стороны.

Статусные обязанности, поскольку они представляют собой вид и меру необходимых действий субъекта власти, соответственно, имеются не у всех субъектов муниципальной власти, а лишь у органов и должностных лиц местного самоуправления. Причем эти обязанности возникают не только перед государством, но и перед местным сообществом. Так, органы местного самоуправления или их должностные лица обязаны принять к рассмотрению и рассмотреть поступившее к ним обращение граждан, а также дать письменный ответ по существу

поставленных в обращении вопросов (ст. 9—10 Федерального закона от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан РФ»). Эти действия органы местного самоуправления (должностные лица) **должны** исполнить в силу прямого требования закона.

Элементом компетенции субъектов муниципальной власти, на наш взгляд, также являются нормативно установленные функции органа или должностного лица местного самоуправления. У органов и должностных лиц муниципального образования имеются собственные функции, являющиеся производными от функций местного самоуправления. Выделение данного элемента объективно необходимо, во-первых, для разграничения компетенции между субъектами муниципальной власти и, во-вторых, для дальнейшей детализации компетенции применительно к конкретному субъекту власти. Так, в исключительной компетенции представительного органа муниципального образования находится принятие устава муниципального образования (п. 1 ч. 10 ст. 35 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ»), что можно считать функцией представительного органа муниципального образования. Этот документ должен быть в каждом муниципальном образовании. В рамках осуществления этой функции представительный орган муниципального образования наделяется конкретными правами (разработка проекта устава), обязанностями (опубликование проекта устава, определение порядка учета предложений по проекту, а также порядка участия граждан в его обсуждении и др.) и полномочиями (устав муниципального образования принимается большинством в две трети голосов от установленной численности депутатов представительного органа муниципального образования), что само по себе не позволяет отнести необходимость принятия устава муниципального образования

исключительно к полномочию или обязанности представительного органа, поскольку не сводится к одному определенному юридическому действию конкретного органа и предполагает участие в этом процессе иных субъектов, также имеющих права и обязанности в рамках этой юридической процедуры. В процессе принятия устава муниципального образования проводятся публичные слушания, на которых жители муниципального образования имеют право высказать свои предложения по поводу содержания положений проекта устава. Устав муниципального образования подлежит регистрации в органах юстиции. Исходя из этого, принятие устава муниципального образования можно определить именно как функцию представительного органа муниципального образования. Термин «исключительная компетенция» указывает на то, что устав принимается только представительным органом муниципального образования и никем иным. Выделение в структуре компетенции такого элемента, как «функция», является удобным с точки зрения юридической техники. Указанное структурирование компетенции в данном конкретном примере позволяет различать «принятие устава муниципального образования» как процедуру (состоящую из нескольких стадий, на каждой из которых различные субъекты имеют свои права и обязанности) и как юридически значимый для всех субъектов результат реализации властного полномочия представительного органа муниципального образования. В структуре компетенции с точки зрения юридической силы функции близки к обязанностям, поскольку и функции и обязанности, в конечном итоге, органы власти должны соответственно осуществить и исполнить. **Различие этих элементов компетенции в объеме юридических действий.** Если функция указывает на конечный результат, то обязанность — один из элементов детализации ее решения. В этом смысле с точки зрения юридической техники многие правовые акты являются

несовершенными, поскольку либо определяют только функции (не указывая конкретные права, обязанности и полномочия, предоставляемые для осуществления функции), либо указывают эти элементы компетенции как однопорядковые. Между тем функции должны иметь определяющее значение, поскольку остальные элементы компетенции направлены на детализацию функции, в определенном смысле являются правовыми средствами ее решения.

В качестве особого элемента компетенции субъектов муниципальной власти можно выделить задачи органа или должностного лица местного самоуправления, которые по своей сути являются обобщением функций этих субъектов власти. Так, например, представительный орган муниципального образования призван осуществлять четыре основные задачи: представительную (представляет интересы населения муниципального образования), нормотворческую (принимает общеобязательные нормативно-правовые акты), учредительную (формирование в соответствии с уставом муниципального образования иных органов и должностных лиц местного самоуправления, определение порядка принятия решений о создании муниципальных предприятий и учреждений) и контрольную (контроль за исполнением органами местного самоуправления и должностными лицами местного самоуправления полномочий по решению вопросов местного значения). Данные задачи выражают саму суть создания конкретного органа муниципальной власти, указывают на основные цели деятельности этого органа или должностного лица. Именно исходя из задач выделяются конкретные функции определенных субъектов власти.

В компетенции субъектов муниципальной власти также указываются предметы ведения — сфера общественных отношений, в которых эти субъекты могут реализовать совокупность своих задач, функций, статусных прав, статусных полномочий и статусных обязанностей. Компетенция представляет собой юридическое описание определенных возможностей и необходимостей субъектов власти в той или иной сфере. Предметы ведения также являются

описанием общественных отношений, речь идет о юридическом способе (приеме) указания на них. Речь идет об объектной направленности функции, которая указывает на объект приложения компетенции, обозначает его. Применительно к субъектам муниципальной власти законодатель попытался обозначить предметы ведения термином «вопросы местного значения».

Предлагаемая нами структура компетенции субъектов муниципальной власти позволяет точно разделить ее отдельные элементы, выделить общие цели деятельности конкретного органа, задачи, которые необходимо решить для осуществления этой деятельности, юридические возможности, влекущие и не влекущие юридически значимые последствия для других субъектов права, вид и меру необходимых действий субъекта власти в силу прямого требования закона, а также объектную направленность конкретных действий субъектов муниципальной власти.

Обобщая вышесказанное, под **компетенцией субъектов муниципальной власти** предлагаем понимать **закрепленную нормативно-правовыми актами совокупность их задач, функций, статусных прав, статусных полномочий и статусных обязанностей по предметам их ведения (по решению вопросов местного значения) для осуществления функций местного самоуправления.** Сущность компетенции субъектов муниципальной власти состоит в том, что она является юридическим инструментом, обеспечивающим реализацию функций и задач местного самоуправления средствами правового и организационного характера.

Определение структурных элементов компетенции субъектов муниципальной власти позволяет оценить качество существующего в настоящий момент механизма правового закрепления (оформления) компетенции в нормативно-правовых актах и наметить пути его совершенствования с целью повышения эффективности юридических средств осуществления функций местного самоуправления.

Список библиографических ссылок

1. Азовкин И. А. Местные советы в системе органов власти. М., 1971.
2. Анимица Е. Г., Тертышный А. Т. Основы местного самоуправления. М., 2000.
3. Кутафин О. Е., Шеремет К. Ф. Компетенция местных Советов. М., 1982.
4. Лазарев Б. М. О компетенции органа советского государства // Сов. гос-во и право. 1964. № 10.
5. Мамутов В. К. Компетенция государственных органов в решении хозяйственных вопросов. М., 1964.
6. Мельников В. А. Право лица, привлекаемого к административной ответственности, на защиту: монография. Волгоград, 2002.
7. Постовой Н. В. Правовое регулирование основ и компетенции местного самоуправления в России. М., 1999.
8. Советское строительство / под ред. В. М. Манохина. Саратов, 1982.
9. Тихомиров Ю. А. Теория компетенции. М., 2001.

© А. П. Алексеев, 2010