

УДК 342.547

**ПРОБЛЕМЫ ОПРЕДЕЛЕНИЯ КОМПЕТЕНЦИОННЫХ
ПОЛНОМОЧИЙ
ПУБЛИЧНЫХ СЛУЖАЩИХ**

Н.М. Немченко

Тверской государственной университет

В статье речь идет о проблемах определения компетенционных полномочий публичных служащих. Автор, понимая под публичными служащими чиновников органов государственной власти и местного самоуправления, исследует вопросы взаимосвязи компетенции служащих и публичных органов.

Ключевые слова: публичный служащий, компетенция, органы власти.

Статус публичного служащего, основой которого являются его права, свободы и обязанности, во многом взаимосвязан с компетенцией, которой наделен служащий. Содержание понятия «компетенция» не раз становилось предметом рассмотрения советской и позже российской юридической науки¹. Большинство авторов определяют ее как совокупность предметов ведения и полномочий².

Не случайно, если обратиться к законодательству, в том числе и к нормативным правовым актам, определяющим деятельность публичных органов и публичных служащих, то обнаруживается отсутствие единого подхода к использованию терминов, обозначающих элементы компетенции.

¹ См., например: Столяров М.В. Компетенция власти. Разграничение предметов ведения и полномочий между Федерацией и ее субъектами в условиях реформирования. М. 2006. С. 302; Чертков А.Н. Законодательное регулирование в сфере совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов. М. 2005. С. 8-10; Чиркин В.Е. Предметы ведения Федерации и ее субъектов: разграничение, сотрудничество, субсидиарность // Государство и право. 2002. № 5. С. 5-12; Хабриева Т.Я. Разграничение законодательной компетенции Российской Федерации и ее субъектов // В кн.: Соотношение законодательства Российской Федерации и субъектов Российской Федерации. М. 2003. С. 215-217 и др.

² См., например: Лазарев Б.М. Компетенция органов управления. М. 1972; Тихомиров Ю.А. Теория компетенции. М. 2001; Бялкина Т.М. О некоторых вопросах теории компетенции местного самоуправления // Правовая наука и реформа муниципального образования: Сборник научных трудов. Вып. 15. Российское правовое государство: Итоги формирования и перспективы развития. Воронеж, 2003. С. 54; Тимофеев Н.С. Местное самоуправление в системе государственных и общественных отношений. М. 2005. С. 124; Баранчиков В.А. Правовые проблемы становления и развития местного самоуправления в Российской Федерации: монография. М., 2005. С. 143; Собянин С.С. Разграничение компетенции органов власти различных уровней в Федеративном государстве // Государство и право. 2006. № 12. С. 5-11 и др.

Так, в законодательстве можно отметить разные варианты использования понятий «компетенция», «полномочия», «предметы ведения», «вопросы ведения». Например, устанавливается компетенция путем указания прав и обязанностей³, либо компетенция определяется через перечисление полномочий органа⁴, либо перечисление его функций⁵. Встречается и такой вариант, когда компетенция органа определяется через совокупность полномочий и вопросов ведения, которые выступают как вопросы местного значения. Так, Федеральный закон № 131-ФЗ определяет перечень вопросов местного значения, решаемых муниципальными образованиями разного типа, а также полномочия органов местного самоуправления по решению этих вопросов.

Таким образом, проявляется произвольное, порой несогласованное использование понятий «компетенция», «предметы ведения» и «полномочия». По справедливому замечанию В.В. Елистратова в юридической науке и, как следствие, в законотворческой практике отсутствует единая правовая традиция в использовании данных терминов⁶.

В юридической науке советского периода традиционным было понятие компетенции, заключающееся в определении ее как совокупности полномочий, т.е. «субъективных прав и обязанностей особого рода». ⁷ Однако в настоящее время нередко компетенцию связывают с такими понятиями, как предметы ведения и функции.

Для того чтобы понять как соотносятся названные категории, следует обратиться к их сущности. Так, предметами ведения, исходя из Конституции РФ, обладают Российская Федерация и субъекты РФ. Анализ ст. 71, 72 и 73 Конституции РФ не позволяет однозначно сказать, что следует относить к предметам ведения. Как справедливо отмечает Л.П. Волкова «в нормах указанных статей в качестве предметов ведения можно понимать сферы, область, отрасли государственного

³ Приказ МВД РФ от 22 августа 1992 г. № 292 «Об организации использования органами внутренних дел Закона РФ «О частной детективной и охранной деятельности в Российской Федерации» // Бюллетень нормативно-правовых актов министерств и ведомств РФ. 1993. № 1; 1995. № 3.

⁴ Федеральный закон от 17 декабря 1998 г. «Об исключительной экономической зоне Российской Федерации» // СЗ РФ. 1998. Ст. 6273; 2005. № 30 (ч.1). Ст. 3101.

⁵ Ст. 6 Федерального закона от 22 ноября 1996 г. № 147-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в Закон РФ «О космической деятельности» // СЗ РФ 1996. № 50. Ст. 5609; 2004. № 35. Ст. 3607.

⁶ См.: Елистратов В.В. О разграничении понятий «компетенция», «предметы ведения» и «полномочия» // Правовая политика и правовая жизнь. 2010. № 2. С. 212.

⁷ См.: Лазарев Б.Н. Компетенция органов управления. М. 1972. С. 26.

управления, отдельные виды деятельности, функции».⁸ Однако, исходя из того, что предметы ведения распределяются между Российской Федерацией и ее субъектами, а также путем закрепления в Федеральном законе № 131-ФЗ вопросов местного значения в качестве предметов ведения муниципальных образований, можно сделать вывод о том, что предметы ведения присущи территориальному образованию и выступают в качестве элемента его статуса.

Понятие же «компетенция» присуще органам власти (государственной или муниципальной). Однако если исходить из того, что компетенция – это система прав и обязанностей субъекта, то мы уподобляем компетенцию такому понятию, как полномочия. Должен быть еще один элемент, который позволяет конкретизировать компетенцию, отграничить компетенцию одного субъекта от компетенции иного субъекта. И таким элементом являются функции, выполняемые тем или иным органом власти.

Функциональная характеристика органа власти указывает на его положение в системе управления конкретными сферами общественной жизни⁹. Другими словами, распределение функций системы государственного управления находит воплощение в функциях органов управления, действующих в данной сфере, которые определяют его компетенцию.

Применительно к вопросу о компетенции публичного служащего, следует отметить, что она определяется не только функциями, которые выполняет орган, где несет свою службу чиновник, но и функциями самой службы. Понятие функций публичной службы и их виды в нормативном порядке не определены, а в литературе этот вопрос имеет лишь постановочный характер. Так, под функциями публичной службы понимают самостоятельные и относительно обособленные виды государственно-служебных действий¹⁰. Классификация этих видов в научных источниках весьма разнообразна. Иногда называют такие функции службы, как: правоприменительную, правотворческую, правозащитную, регулирующую функцию, организационную¹¹. Другие авторы предлагают более широкую классификацию. Так, Ю.Н. Стари-

⁸ Волкова Л.П. Компетенция органов исполнительной власти: понятие и условия установления // Административное право и процесс. 2008. № 5. С. 6.

⁹ См.: Волкова Л.П. Компетенция органов исполнительной власти: понятие и условия установления // Актуальные проблемы административного права и процесса. 2008. № 5. С. 7.

¹⁰ См., например: Старилов Ю.Н. Государственная служба в Российской Федерации: теоретико-правовое исследование. Воронеж. 1996. С. 14; Ноздрачев А.Ф. Государственная служба. М. 1999. С. 43.

¹¹ См., например, Ноздрачев А.Ф. Указ. соч. С. 43.

лов разделяет функции службы на основные и специфические, при этом каждая из двух групп подразделяется им на общие, специальные и вспомогательные¹². К примеру, к основным общим функциям службы он относит информационное обеспечение, прогнозирование и моделирование, планирование, организация, распорядительство и прочие, а к специфическим общим относятся функции обеспечения достаточной обороноспособности страны, установление и поддержание пограничного режима, охраны государственной границы, поддержание общественного порядка и общественной безопасности и т.д.

По этой классификации специальные функции публичной службы отражают особенности объекта публичной деятельности и воздействия на объекты управления. Поскольку в стране функционируют публичные органы разных уровней, можно говорить о функциях конкретных видов публичной службы как функциях специальных органов государства.

Несомненно, функции, выполняемые тем или иным публичным органом, функции самой службы являются важной категорией при определении пределов компетенции публичного субъекта. Однако они являются лишь средством определения компетенции, но не составляющим ее компонентом. Как справедливо отмечает С.С. Собянин «компетенция предстает как совокупная характеристика властных возможностей органов и должностных лиц государственной (иной публичной) власти, определяющая, какие управленческие действия, с какой степенью самостоятельности и в каких сферах они вправе совершать»¹³.

Определение компетенционных полномочий публичных служащих должно исходить из ряда важнейших принципов. Как справедливо отмечает М.А. Краснов, конституционные характеристики Российской Федерации как демократического, правового федеративного государства с республиканской формой правления «есть те критерии, которые позволяют сформулировать основные принципы государственной службы в России, причем не в качестве торжественных лозунгов, а в качестве факторов, влияющих на мотивацию государственных и муниципальных служащих»¹⁴.

Поэтому, формулируя принципы определения компетенционных полномочий публичного служащего, мы должны исходить, во-

¹² См.; Стариков Ю.Н. Указ. соч. С. 55–62.

¹³ Собянин С.С. Разграничение компетенции органов власти различных уровней в федеративном государстве // Государство и право. 2006. № 12. С. 9.

¹⁴ Краснов М.А. Правовые основы государственной службы в современной России // в кн. Государственная служба: комплексный подход / Отв. ред. А.В. Оболонский. М. 2009. С. 64.

первых, из конституционных положений, определяющих функционирование в целом публичной власти, во-вторых, из признака особой взаимосвязи статуса публичного служащего и статуса органа власти. Без учета такой взаимосвязи невозможно оптимальное определение перечня полномочий публичного служащего, которые в совокупности с предметами ведения определяют его компетенцию.

В связи с этим главным принципом определения полномочий публичного служащего должен стоять принцип взаимосвязи компетенции служащего с компетенцией органа власти. Компетенция органов власти устанавливается, исходя из конституционных положений о разделении властей, федерализме, организационной обособленности органов местного самоуправления. Так, «компетенция местного самоуправления, как отмечает Н.С. Тимофеев, – позволяет установить юридические границы местной власти, что крайне важно во взаимоотношениях ее с органами государственной власти. Однако многослойность компетенции обуславливает необходимость решения проблемы разграничения полномочий между ее носителями, как внутри системы местного самоуправления, так и вне ее»¹⁵.

Конституционный Суд РФ в постановлении от 29 марта 2011 г. № 2-П по этому поводу сформулировал свою позицию: «Реализуя в соответствии с Конституцией Российской Федерации свои дискреционные полномочия в сфере правового регулирования общих принципов организации местного самоуправления, включая установление правовых основ компетенции муниципальных образований, в рамках которой органы местного самоуправления осуществляют свои полномочия самостоятельно, законодатель не может действовать произвольно. Принимаемые им в этой сфере решения должны соотноситься с конституционными основами разграничения предметов ведения и полномочий между Российской Федерацией и субъектами Российской Федерации, учитывать конституционную природу местного самоуправления как наиболее приближенного к населению территориального уровня публичной власти и вместе с тем соответствовать вытекающему из конституционного принципа равенства всех перед законом требованию формальной определенности, что предполагает ясное, четкое и непротиворечивое определение компетенции муниципальных образований, последовательное разграничение вопросов местного значения, решение которых возложено на органы местного самоуправления, и вопросов государственного значения, решение которых возложено на федеральные органы государственной власти и органы госу-

¹⁵ Тимофеев Н.С. Местное самоуправление в системе государственных и общественных отношений. М. 2005. С. 124.

дарственной власти субъектов Российской Федерации, а также взаимосогласованную регламентацию полномочий органов местного самоуправления нормативными правовыми актами различной отраслевой принадлежности»¹⁶.

Органы власти не вправе уклоняться от реализации своей компетенции или выходить за ее рамки. Как известно, акты, изданные с нарушением компетенции, признаются юридически недействительными. Органы и должностные лица несут ответственность перед государством за ненадлежащее осуществление компетенции. Устанавливая компетенцию того или иного органа, государство с одной стороны уполномочивает его на совершение определенных действий, с другой вводит его деятельность в рамки закона.

В последние годы приняты важные меры по расширению и обновлению нормативного материала о компетенции органов публичной власти. Анализ таких актов, как Федеральный закон от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ (в редакции от 27 июня 2011) «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Федерации»¹⁷, Федеральный закон № 131-ФЗ, Федеральный закон от 29 декабря 2006 г. № 258-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием разграничения полномочий»¹⁸, Федеральный закон от 31 декабря 2005 года № 199-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием разграничения полномочий»¹⁹, Постановление Правительства РФ от 2 июля 2007 г. № 421 «О разграничении полномочий федеральных органов исполнительной власти, участвующих в выполнении международных обязательств Российской Федерации в области химического разоружения»²⁰ и других, показывает, что одна из важнейших тенденций развития права в современный период состоит в четком и детальном определении компетенции органов власти.

Понятие «компетенция» является общим, в равной степени применимым к различным субъектам. Можно говорить о компетенции публичного органа в целом, о компетенции структурного подразделения этого органа, наконец, о компетенции публичных служащих. Компетенция этих субъектов взаимосвязана и взаимообусловлена. Как от-

¹⁶ СЗ РФ, 2011. № 15. Ст. 2190.

¹⁷ СЗ РФ 1999. N 42, ст. 5005.

¹⁸ СЗ РФ 2007. № 1 (ч. 1). Ст. 21.

¹⁹ СЗ РФ 2006. N 1. ст. 10.

²⁰ СЗ РФ 2007. № 28. Ст. 3434.

мечается в литературе, должностные лица, реализуя своими действиями собственную компетенцию, тем самым одновременно реализуют компетенцию органов власти²¹. Однако, на наш взгляд, взаимосвязь компетенции органа власти и публичного служащего, не исчерпывается лишь названным обстоятельством. Их взаимосвязь проявляется, прежде всего, в том, что компетенция публичного служащего определяется исходя из компетенции, целей, задач самого органа публичной власти.

Компетенция публичного служащего производна от компетенции органа власти, в котором происходит его служба, также как компетенция последнего производна от компетенции публично-территориального образования, на уровне которого он реализует власть.

Следует отметить, что в настоящее время нуждаются в четком определении и вопросы ведения как элемент компетенции. Нередко понятия «предметы ведения» и «сфера деятельности» отождествляются. Так, В.В. Елистратов, определяет предметы ведения как сферы общественной жизни и государственного устройства, в отношении которых Российская Федерация и ее субъекты имеют определенные властвующие возможности²².

Однако, на наш взгляд, эти понятия не совпадают полностью. Сферы деятельности как совокупность отношений, в которых тот или иной публичный орган выступает в качестве субъекта, представляет собой более широкое понятие. Предметы ведения – понятие более узкое и конкретное. Так, область обороны относится по Конституции РФ к исключительному ведению Российской Федерации (ст.71). Однако согласно ст. 7 Федерального закона от 31 мая 1996 г. «Об обороне»²³ функциями в области обороны наделяются и органы исполнительной власти субъектов РФ, и органы местного самоуправления. Таким образом, в конкретной сфере или области управления действуют одновременно, но с разным набором предметов ведения и федеральные органы, и органы власти субъектов РФ, и муниципальные образования.

Что касается муниципального уровня, то практика показывает, что развитие местного самоуправления, его взаимоотношений с органами государственной власти влечет изменение компетенции органов местного самоуправления муниципальных образований. Определяю-

²¹ См.: Сосновский С.А. Компетенция органов исполнительной власти, их структурных подразделений и должностных лиц: соотношение и порядок реализации // Правоведение. 2008. №2. С. 59

²² Елистратов В.В. О разграничении понятий «компетенция», «предметы ведения» и «полномочия»// Правовая политика и правовая жизнь. 2010. № 2 с. 213

²³ СЗ РФ. 1996. №23. Ст. 2750; 1996. № 26. Ст. 3026

щим в изменении объема компетенции является изменение общественных отношений между органами государственной власти и органами местного самоуправления. Такое изменение отношений возможно, во-первых, по воле законодателя – при изменении перечня вопросов местного значения, либо при изменении отраслевого законодательства, закрепляющего полномочия органов местного самоуправления. Во-вторых, объем компетенции может изменяться в зависимости от складывающихся отношений между муниципальными образованиями (при перераспределении полномочий между муниципальным районом и поселением), и между муниципальными образованиями и органами государственной власти (при наделении органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями).

Следует согласиться с мнением тех ученых, которые рассматривают предметы ведения как совокупность задач, стоящих перед государственным органом, публичным служащим²⁴. Поскольку, исходя из этого значения предметов ведения, можно говорить, что они как элемент компетенции публичных служащих во многом определяются видом публичной службы.

Таким образом, в рамках общей сферы деятельности публичной службы – сферы обеспечения полномочий по осуществлению функций органов государственной власти и местного самоуправления – определяются предметы ведения, включаемые в компетенцию публичных служащих, в зависимости от занимаемой ими должности.

Список литературы

1. Баранчиков В.А. Правовые проблемы становления и развития местного самоуправления в Российской Федерации: монография. М., 2005.
2. Бялкина Т.М. О некоторых вопросах теории компетенции местного самоуправления // Правовая наука и реформа муниципального образования: Сборник научных трудов. Вып. 15. Российское правовое государство: Итоги формирования и перспективы развития. Воронеж, 2003.
3. Волкова Л.П. Компетенция органов исполнительной власти: понятие и условия установления // Административное право и процесс. 2008. № 5.
4. Государственная служба: комплексный подход. М. 2009.

²⁴ См., например: Государственная служба: комплексный подход/ Отв. ред. А.В. Оболонский. М. 2009 С.67.

5. Елистратов В.В. О разграничении понятий «компетенция», «предметы ведения» и «полномочия» // Правовая политика и правовая жизнь. 2010. № 2.
6. Краснов М.А. Правовые основы государственной службы в современной России // в кн. Государственная служба: комплексный подход / Отв. ред. А.В. Оболонский. М. 2009.
7. Лазарев Б.М. Компетенция органов управления. М. 1972.
8. Ноздрачев А.Ф. Государственная служба. М. 1999.
9. Собянин С.С. Разграничение компетенции органов власти различных уровней в Федеративном государстве // Государство и право. 2006. № 12.
10. Старилов Ю.Н. Государственная служба в Российской Федерации: теоретико-правовое исследование. Воронеж. М.1996.
11. Столяров М.В. Компетенция власти. Разграничение предметов ведения и полномочий между Федерацией и ее субъектами в условиях реформирования. М. 2006.
12. Тимофеев Н.С. Местное самоуправление в системе государственных и общественных отношений. М. 2005.
13. Тихомиров Ю.А. Теория компетенции. М. 2001.
14. Хабриева Т.Я. Разграничение законодательной компетенции Российской Федерации и ее субъектов // В кн.: Соотношение законодательства Российской Федерации и субъектов Российской Федерации. М. 2003.
15. Чертков А.Н. Законодательное регулирование в сфере совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов. М. 2005.
16. Чиркин В.Е. Предметы ведения Федерации и ее субъектов: разграничение, сотрудничество, субсидиарность // Государство и право. 2002. № 5.

**PROBLEMS OF DEFINITION THE COMPETENCE POWERS
PUBLIC EMPLOYEES**

N.M.Nemchenko

In article the question is problems of definition the competence powers of public employees. The author, understanding under public employees of officials of bodies of the government and local self-management, investigates questions of interrelation of the competence of serving and public bodies.

Key words: the public employee, the competence, authorities.

Об авторе:

НЕМЧЕНКО Наталья Михайловна – канд. юр. наук, доцент кафедры теории права Тверского государственного университета (170100, г. Тверь, ул. Желябова, 33), e-mail: tata.at@mail.ru