

*На правах рукописи*

УДК 340

ББК 67.3

В75



003057100

ВОРОБЬЕВА Светлана Викторовна

**КОМПЕТЕНЦИЯ КАК ИНСТРУМЕНТ  
ГОСУДАРСТВЕННО-ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ**

Специальность 12 00 01 – теория и история права и государства,  
история правовых учений о праве и государстве

**АВТОРЕФЕРАТ**  
диссертации на соискание ученой степени  
кандидата юридических наук

A handwritten signature in black ink, appearing to be 'S. Vorobeyeva'.

Тамбов – 2007

Работа выполнена в Тамбовском государственном  
университете им Г.Р. Державина

- Научный руководитель** — доктор юридических наук, профессор  
**Цридлов Николай Антонович**
- Официальные оппоненты.** доктор юридических наук, профессор  
Бернацкий Георгий Генрихович  
кандидат юридических наук  
Грыксина Галина Серафимовна
- Ведущая организация** — **Северо-Западная Академия  
Государственной Службы**

Защита состоится « 6 » апреля 2007 года в 10 часов на заседании  
диссертационного совета К 212 261 05 в Тамбовском государственном  
университете им Г.Р. Державина по адресу (Россия, 3920008, г Там-  
бов, ул Советская, 181 Б, ауд 111)

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке Тамбовского  
государственного университета им Г.Р. Державина и на официальном  
сайте ТГУ им Г.Р. Державина [www.tsu.tmb.ru](http://www.tsu.tmb.ru)

Автореферат представлен « 1 » апреля 2007 года

Ученый секретарь  
диссертационного совета  
кандидат юридических наук



Э.А. Сатина

## ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

**Актуальность темы диссертационного исследования** Изменения основ правовой государственности и гражданского общества, происходящие в современной России, показывают необходимость изучения взаимодействия государства и права, где государство, посредством права, регулирует правовые отношения. Одним из необходимых условий надлежащего функционирования механизма государства является должная правовая регламентация его деятельности.

Эволюция человеческого общества подтвердила мысль о том, что разумная организация власти может быть достигнута на путях ее децентрализации, распределения по вертикали и горизонтали, создания общественно-политических институтов (демократических представительных органов народовластия), эффективной, но подчиненной закону исполнительной власти, независимого суда, местного самоуправления, четких принципов взаимодействия между ними. Вместе с тем даже идеальное взаимодействие указанных институтов не решает в полной мере проблему эффективного управления.

Трудности ее разрешения лежат в уяснении философско-правовых корней понятия «компетенция». Являясь ключевым понятием публичного права, выступая нормативно-предметным выражением публичных дел и их субъектов, компетенция представляет собой сущность конституционных и управленческих решений XXI в.ек, потребовал масштабного рассмотрения проблем, связанных с установлением, изменением и реализацией компетенции, в связи с усложнением и специализацией управления государственными делами, расширения количества субъектов компетенции. В настоящее время возникают трудности в выборе типа задач и компетенции той или иной структуры.

Без преувеличения можно утверждать, что вопрос о компетенции – это один из основных вопросов современного государственного развития. В современной правовой действительности законы и другие правовые акты реализуются не всегда эффективно, государственные и иные органы слабо используют свою компетенцию и часто нарушают ее. В юридической науке данной проблеме уделено недостаточно внимания. На сегодняшний день в общей теории права нет серьезных дискуссий относительно понятия компетенция. Необходимо максимально предметно исследовать понятие компетенции в свете общей теории права. Ведь в зависимости от того, будет ли данное понятие включено в систему научных правовых знаний (правовая категория) или будет находиться в системе правовых норм (категория права) категории

компетенции в первом случае будет «работать» в целях познания объективной действительности, а во втором – в целях ее правового регулирования. Ведь правовые категории используются для того, чтобы выразить знание о правовой сфере общественной жизни, в то время, будучи категорией права, компетенция, будет определять государственный масштаб поведения субъектов права.

Сегодня особенно актуально обоснованное и четкое определение компетенции всех субъектов права. Здесь, прежде всего речь идет о конституционных и законодательных рамках компетенции. Они должны обеспечивать и стимулировать процесс ее эффективной и последовательной реализации, поддерживая новации и разумную дистанцию между легальным усмотрением и нормой.

Рассмотрение компетенции в качестве понятия, выражающего определяющие стороны правовой действительности, предполагает необходимость общетеоретического осмысления этой категории не только в функциональном, но и в содержательном аспекте.

Компетенция – важнейший элемент при исследовании явлений и тенденций в сфере нормативного и фактического содержания деятельности субъектов права, способов правового воздействия на них, средством разрешения коллизии. Проблемы компетенции исследовались как правило, специалистами различных отраслей права и отражали специфику той или иной отрасли, преимущественно административного и конституционного права. В связи с этим в диссертационном исследовании предпринята попытка комплексного анализа компетенции в рамках общей теории права и государства.

Отмеченные проблемы определяют актуальность темы диссертационного исследования.

### **Степень научной разработанности темы исследования.**

Повышенный интерес к государству и его отдельным частям, к проблемам эффективности функционирования аппарата государства в юридической литературе существовал всегда и диктовался переменами в общественной среде. Анализ работ по рассматриваемой проблеме выявил стремление юристов подробно определять порядок формирования власти, взаимоотношения между ее органами, хотя авторами напрямую и не ставился вопрос о компетенции.

В советское время уделялось значительное внимание исследованию вопросов компетенции государственных органов. В.А. Власов, К.Ф. Шеремет, Ц.А. Ямпольская и др. исследовали вопросы компетенции местных советов, охарактеризовали понятие и систему государст-

венного аппарата, и виды государственных органов, принципы их организации и работы

Появлялись диссертации, книги, статьи, посвященные преимущественно компетенции местных советов или их отдельных звеньев. Реже изучались функции и содержание деятельности органов государственного управления, мало работ посвящалось юрисдикции судов, полномочиям органов прокуратуры

Также необходимо отметить интенсивные разработки вопросов компетенции и функции органов государственного управления учеными-административистами. Следует отметить работы И.Л. Бачило «Функции органов управления», Б.М. Лазарева «Компетенция органов управления», А.Е. Лунева «Роль права в управлении», М.А. Шафира «Компетенция СССР и союзной республики», К.Ф. Шеремета «Компетенция местных советов» и др.

Фундаментальный вклад в исследование теории компетенции внес Ю.А. Тихомиров, который в трудах «Теория компетенции», «Юридическая коллизия», «Коллизионное право» обстоятельно разработал комплекс вопросов, связанных с природой компетенции и ее элементами, источниками и способами установления, а также большое внимание уделил характеристике субъектов компетенции и проблемам динамики компетенции – ее реализации, перераспределения, изменения. Ю.А. Тихомиров исследовал и научно обосновал механизмы защиты компетенции, ответственности за ее нарушение и разрешения споров о полномочиях.

В теории процессуальных отраслей права проблемам компетенции уделено внимание при рассмотрении вопросов подсудности и подведомственности уголовных, гражданских, административных дел (Д.Н. Бахрах, Ю.Н. Стариков, М.К. Грешников, В.С. Тадевосян, Н.А. Чечина, М.С. Шакарян, В.В. Ярков). Но, в тоже время, необходимо отметить, что избранная для диссертационного исследования тема не получила широкой разработки в общей теории права, так как проблемы компетенции рассматривалась, как правило, преимущественно в рамках, отраслевых наук и отражали специфику той или иной отрасли административного, конституционного права и др.

Компетенция как явление получила освещение в публикациях и по вопросам политики, государства и власти, но в рамках теории права и государства компетенция явно недостаточно. Таким образом, имеются все основания констатировать, что компетенция как правовой феномен является мало исследованным явлением с точки зрения общей теории права и государства.

Для дальнейшей более углубленной, методологически обусловленной разработки данного вопроса, сближения различных позиций по нему, формирования собственных научных положений и выводов относительно проблемы исследования, диссертант опирался на теоретические разработки таких ученых-юристов, рассматривавших компетенцию в той или иной ее трактовке, как А.П. Алехин, Д.Н. Бахрах, И.Л. Бачило, А.В. Венедиктов, В.А. Власов, А.И. Елистратов, Ю.М. Козлов, Н.М. Коркунов, Б.М. Лазарев, А.В. Мицкевич, В.С. Персесянц, Ю.Н. Стариков, Ю.А. Тихомиров, А.А. Уваров, Б.Н. Чичерин, Ц.А. Ямпольская и др.

**Объектом исследования** является компетенция как совокупности властных полномочий и обязанностей государственного органа по реализации своих функций и целей в пределах предметов его ведения.

**Предмет исследования** составляет теоретический анализ компетенции как политико-правового явления.

**Целью исследования** является анализ компетенции и как политико-юридического явления, и как нормативно-предметного выражения публичных дел и их субъектов. Вторым предпринимается попытка разработать модель компетенции – стабильную для различных субъектов и подвижную для регулирования режимов их деятельности.

Данная цель исследования конкретизируется в ряде взаимосвязанных задач:

- провести анализ и систематизировать основные взгляды на проблематику компетенции в теории государства и права с целью выявления ее концептуальных признаков, функционального проявления,
- исследовать общесистемную характеристику компетенции и обосновать принципы установления компетенции,
- раскрыть понятие и сущность норм, закрепляющих компетенцию и их видовую характеристику
- выявить специфику компетенции как инструмента права,
- изучить причины и условия компетенционных коллизий, способы их разрешения и ответственность за нарушение компетенции,
- определить роль компетенции в государственном регулировании деятельности органов власти в ходе административной реформы.

**Методологическую основу** исследования категории «компетенция» составили основные требования диалектической логики. Применялись разнообразные логические приемы: анализ и синтез, индукция и дедукция, метод аналогии, гипотезы и другие.

Различные виды анализа сочетались с системно-деятельностным, функциональным и аксиологическим подходами.

Наряду с вышеперечисленными методами диссертантом использовались также и частнонаучные методы при анализе компетенционных норм, регулирующих сферу общественных отношений при установлении, реализации и регулировании компетенции использовался формально-юридический метод, а при выявлении роли компетенции в регулировании государственно-правовых отношений – структурный синтез

В процессе написания диссертации при исследовании отдельных вопросов применялись такие методы научного познания как сравнительно-правовой, формально-юридический метод толкования норм права, которые позволили выработать практические рекомендации о совершенствовании правовых актов и отдельных норм, закрепляющих компетенцию

Также исторический подход позволил рассмотреть такое государственно-правовое явление, как компетенция в исторической взаимосвязи с государством и правом. Установить причины происхождения, проследить основные этапы развития компетенции субъектов права и с этой точки зрения дать научную оценку современному состоянию теории компетенции

Принцип конкретности был применен при исследовании всех условий, в которых существует объект познания, ведь именно практика установления и реализации компетенции в конечном итоге подтверждает истинность научного знания о компетенции как правовом феномене

Не менее важным в изучении теории компетенции является также принцип научной объективности. Достижению цели работы и решению исследовательских задач способствовало применение принципа взаимодополняемости различных методологических приемов разработанных в рамках разнообразных областей знания, а именно философского, социологического, психологического

**Теоретическую основу диссертационного исследования** составляют идеи и концепции, изложенные в научных трудах ученых-юристов С.А. Авакьяна, Е.А. Агеева, С.С. Алексеева, А.П. Алехина, Ю.Г. Арзамасова, А.И. Багба, М.В. Баглая, М.И. Байтина, И.Л. Бачило, Д.Н. Бахрах, А.В. Безрукова, А.И. Бекетова, С.Н. Братусь, Н.В. Бузуговой, Н.В. Витрук, Б.Н. Габричидзе, В.М. Горшневая, Д.А. Керимова, С.А. Комарова, Б.Н. Лазарева, В.В. Лазарева, А.В. Малько, В.К. Макутова, М.Н. Марченко, Н.И. Матузова, В.С. Нерсесянца, А.С. Пиголькина, С.В. Поленовой, Н.А. Придворова, В.А. Сапуна, Ю.Н. Старилова, Р.И. Тарнапольского, Ю.А. Тихомирова, Б.Н. Гопорни-

на, Р О Халфиной, Н Ю Хаманевой, К Ф Шермет, Г Ф Шершеневича, К В Шундикова, А Ю Якимова, Ц А Ямпольской, В В Яркова и др

**Нормативно-правовая и эмпирическая база исследования** Автором проанализированы положения Конституции Российской Федерации, федеральных конституционных законов, федерального законодательства, подзаконных нормативных актов органов государственной власти, ведомственных нормативных правовых актов, региональные нормативно-правовые акты, а также постановления Конституционного Суда Российской Федерации, касающихся сферы непосредственного разрешения споров о компетенции в сфере государственно-правового регулирования Диссертант также изучил акты органов местного самоуправления проекты нормативных правовых актов по проблеме исследования и концептуальные взгляды ученых

Исследование производилось с использованием автоматизированных правовых систем

**Научная новизна исследования** определяется постановкой вопроса и комплексным подходом к изучению публично-правовой категории – «компетенция», а также в избранном автором подходе к проблеме компетенции как относительно самостоятельному правовому явлению Обоснована необходимость всестороннего исследования сущности компетенции, которую следует рассматривать не только как самостоятельную категорию в рамках доктринальной теории права, но и особый инструмент, способствующий повышению эффективности государственно-правовой регуляции

Научная новизна определяется еще и тем, что предложенная автором классификация компетенционных норм и их специфика, способствует совершенствованию системы российского права, эффективному использованию указанных норм правоприменительными органами В данной связи следует особо подчеркнуть, что практическое значение норм, устанавливающих компетенцию, состоит в способности формировать будущее поведение субъектов компетенции Автор также утверждает, что специализированные функциональные компетенционные нормы тематических законов не должны противоречить нормативному закреплению компетенции нормами статутных законов Компетенционные нормы обладают большим созидательным потенциалом, выражая нормативный стандарт и одновременно программу поведения

По мнению автора, компетенция как правовое явление должна стать эффективным правовым средством в регулировании государственно-правовых отношений, в решении коллизионных вопросов во взаимодействии субъектов права а также в механизме правового регу-

лирования. Только через «правовой срез» можно обнаружить реальный ход государственных дел и роли компетенции в этом. Эффективное использование компетенции, как правового средства в государственно-правовой деятельности приводит к достижению определенного положительного результата в решении социально-экономических, политических, нравственных и иных задач и проблем, стоящих перед обществом и государством на современном этапе.

Автор считает, что в границах своей компетенции субъект права должен обладать свободой действий, за результаты которых несет установленную ответственность. При этом должно быть сведено к минимуму или полностью ликвидировано разделение прав и обязанностей, и предполагается осуществление полномочий, которые субъект права не просто вправе, но и обязан применять во исполнение своих функциональных задач законными методами. Разграничение компетенции конфликтующих сторон ведет к уменьшению и снятию напряженности в их отношениях и способствует снижению общей остроты юридических противоречий в государстве.

Научная новизна исследования состоит также в том, что выявлено влияние компетенции на эффективность проведения административной реформы в государстве. Одна из задач административной реформы – выработка и реализация оптимальной для наших условий модели управления в условиях федеративных отношений с учетом ведущей роли в этом процессе компетенции. В федеративных государствах схема разделения властей, принимаемая федеральной Конституцией, не может быть автоматически перенесена на уровень субъекта Федерации, модель государственной власти которого не должна быть уменьшенной копией федеральной власти, но должна иметь собственную конструкцию, включающую те элементы компетенции (предметы ведения, полномочия и т.д.), каких нет у федерального государства.

Управление на основе собственной компетенции одинаково эффективно как в деятельности федеральных властных институтов, так и во взаимоотношениях Федерации с ее субъектами.

При реализации административной реформы в Российской Федерации необходимо четко определить статус субъектов компетенции, усилить их нормативную ориентацию на решение задач государственного значения, урегулировать их взаимодействие.

#### **На защиту выносятся следующие основные положения:**

1. Компетенция как сложное правовое явление, включающее в себя предметы ведения, полномочия и обязанности, является одним из важнейших средств регулирования государственно-правовых отноше-

ний В состав компетенции следует одновременно включать обязанность госоргана как содержание его деятельности и определенные права как средства ее осуществления

2 Системный (компонентный, функциональный) подход к исследованию правовой категории «компетенция» позволяет раскрыть природу, сущности, назначение компетенции, структурирует элементы компетенции

3 Разграничение предметов ведения как сферы компетенции является частью отношений федерации и субъектов, а разграничение полномочий как содержание компетенции – частью отношений между отдельными видами органов или органами федерации и ее субъектов

4 В государстве, в котором реализуется принцип законности, властные полномочия государственных органов и иных субъектов публичной власти регулируются правовыми нормами, закрепляющими их компетенцию

5 Компетенционные нормы, образуя нормативно-регулятивную систему, воздействуют на происходящие социальные процессы и вызывают прогнозируемые изменения в социальной действительности и правом пространстве

6 Компетенция субстанциональное явление правовой действительности, обладающее фиксированными свойствами, воплощающее регулятивную силу права и позволяющее реализовать его потенциал

Эффективное использование компетенции, как правового средства в государственно-правовой деятельности приводит к достижению определенного положительного результата в решении социально-экономических, политических, нравственных и иных задач и проблем, стоящих перед обществом и государством на современном этапе

7 Правильное установление компетенции и эффективная ее реализация позволяет ликвидировать основные проблемы функционирования и взаимодействия государственных органов и других субъектов компетенционных отношений

8 Исследование компетенции как комплекса легально установленных способов осуществления публичных функций позволяет оценивать ее в качестве средства укрепления законности в процессе административной реформы в РФ

**Теоретическая и практическая значимость** исследования определяется его актуальностью, научной новизной, обоснованными выводами и предложениями Диссертация является вкладом в углубление научных знаний о компетенции как феномене права

В теоретическом плане основные положения работы позволяют систематизировать имеющиеся в доктрине права взгляды на компетенцию как государственно-правовое явление. Материалы диссертации дополняют и развивают отдельные разделы теории государства и права, отраслевых юридических наук, что позволяет привлечь внимание к наиболее важным и перспективным направлениям научных исследований.

Научная и практическая значимость исследования заключается также в том, что его теоретические положения, анализ и оценка позволяют уточнить, скорректировать и усилить уже имеющиеся идеи, подходы, мнения в сфере изучения правовой природы компетенции, ее установления и реализации. Анализ механизма непосредственной реализации компетенции позволяет выявить ее роль в государственно-правовом регулировании.

Выводы и предложения относительно проблемы компетенции в теории права открывают новые направления в исследовании вопросов закрепления и реализации компетенции. Работа содержит материал для более глубокого и всестороннего исследования вопросов компетенции в рамках общей теории права.

Положения, выводы и рекомендации, предложенные в ходе исследования и выносимые на защиту, могут представлять интерес для работников судебных органов, органов законодательной и исполнительной власти, прокуратуры, местного самоуправления, преподавателей и студентов высших учебных заведений. Сформулированные в диссертации выводы и положения могут служить теоретической основой при разработке законов о разграничении полномочий и определении объема компетенции государственных органов всех уровней власти.

С учетом того, что реализуется компетенция с помощью норм всех отраслей права, данное исследование считаем важным для правоприменительной и правореализующей деятельности.

Практическая значимость работы состоит в использовании результатов исследования для изучения в рамках учебных дисциплин «Теория государства и права», «Конституционное право Российской Федерации», «Административное право», «Муниципальное право», при осуществлении законотворческой деятельности в субъектах Федерации, в деятельности государственных органов как Федерации, так и субъектов Российской Федерации, работниками государственных и муниципальных органов при осуществлении публичных функций а также в научных исследованиях по проблемам компетенции как правового явления и публично-правовой категории.

Результаты диссертационного исследования могут быть также использованы при подготовке учебников, учебно-методических пособий, проведении учебных занятий по теории государства и права, конституционному праву административному праву, при написании рефератов, докладов, курсовых и дипломных работ, диссертаций и монографий

**Апробация результатов исследования** Работа обсуждена на кафедре теории государства и права Тамбовского государственного университета им. Г. Р. Державина

Основные положения и выводы, практические рекомендации, полученные в результате диссертационного исследования, представлены в процессе разработки курсов лекций и семинарских занятиях по теории государства и права, конституционному праву России, муниципальному праву и других курсов в Тамбовском государственном университете им. Г. Р. Державина, Гуманитарном колледже г. Моршанска, Представительстве Российского Нового университета в г. Моршанске

Апробация основных результатов исследования осуществлялась путем публикации его выводов и основных положений в виде научных статей по теме научного исследования, основные выводы и положения исследования были изложены автором в опубликованных работах, а также в международной научно-практической конференции «Фундаментальные и прикладные исследования в системе образования» (Тамбов, 2004), всероссийской научно-практической интернет-конференции «Современные вопросы государства, права и юридического образования» (Тамбов, 2005), всероссийской научно-практической конференции «Актуальные проблемы современности» (Тамбов, 2006)

**Структура диссертации** Работа состоит из введения, двух глав, включающих пять параграфов, заключения и библиографии

## СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

**Во введении** обосновывается актуальность темы исследования, определяются ее цели и задачи, характеризуется состояние теоретической разработки проблемы, формулируются положения, выносимые на защиту, излагаются методологические основы, научная новизна, теоретическая и практическая значимость исследования, показывается формы апробации результатов научного поиска

Первая глава «**Общая характеристика теории компетенции**» содержит три параграфа, которые посвящены исследованию юридической природы компетенции, изучению понятия «компетенция», раскрытию его

содержания и сущности, теоретическим аспектам и анализу соотношения понятий «компетенция», «предметы ведения», «полномочия»

В первом параграфе «**Компетенция как научная категория и ее публично-правовая природа**» автор диссертации исследует юридическую и публично-государственную природу и содержание понятия компетенции, ее содержательный аспект и структурные компоненты

Результаты исследования по мнению автора, дают основание считать, что в юридической литературе до сих пор не сложился единый подход к определению понятия «компетенция» Диссертант отмечает, что компетенция – сложное правовое явление Данная категория включает в себя предметы ведения, правомочия и обязанности (К Ф Шеремет), совокупность властных полномочий относительно определенных предметов ведения (Д Н Бахрах), компетенция государственного органа – закрепленный за ним круг задач государственного руководства, выполнение которых составляет обязанность органа, а также круг властных прав, необходимых для осуществления возложенных на него задач (А В Мицкевич), закононо возложенный на уполномоченный субъект объем публичных дел (Ю А Тихомиров), компетенция органа государства это круг дел, отнесенных к его ведению, а также круг полномочий совершать определенного вида властные действия административно-распорядительного или правоохранительного, а иногда и нормоустановительного характера (И Г Александров) Таким образом, налицо множество позиций и довольно существенные разногласия в понимании компетенции и ее структуры

В рамках настоящего исследования, наиболее соответствующее его цели и задачам, представляется понимание компетенции как совокупности властных полномочий и обязанностей государственного органа по реализации своих функций и целей в пределах предметов его ведения

Суммируя рассмотренные взгляды о компетенции, автор считает возможным обобщить обсуждение данного вопроса и привлечь внимание к моментам, которые определяют юридическую природу компетенции Прежде всего – это специфика структурных элементов, к которым относятся

– во-первых, предметы ведения, которые определяют пространственные и содержательные сферы общественной жизни, являющиеся объектом воздействия определенного субъекта права,

– во-вторых, властные полномочия, которые показывают возможности субъекта осуществлять государственную власть и выража-

ются в предоставлении определенного объема прав на совершение  
власных действий

– в-третьих функции и обязанности субъекта компетенции  
Функции показывают основные направления его деятельности, а обя-  
занности характеризуют необходимость такой деятельности

Компетенция всегда закреплена в нормативно-правовых актах  
Основа компетенции заложена в Конституции РФ, закрепляющей, раз-  
деление властей на законодательную, исполнительную и судебную  
Необходимо повысилась роль законов в определении компетенции за-  
конов о правовом положении государственных институтов, законов,  
регулирующих отдельные сферы, отрасли или иные однородные об-  
щественные отношения

Вместе с тем нельзя принимать роль подзаконных нормативных  
актов Именно в подзаконных актах наиболее полно и детально опре-  
деляется компетенция многих государственных органов

Отсутствие единой правовой традиции в употреблении понятий  
«предметы ведения», «полномочия», «компетенция» прежде всего в  
самой правовой науке не способствует стабилизации в государственно-  
но-правовой сфере Вот почему, по мнению автора, так важно едино-  
образное и обоснованное научное толкование этих понятий, формиро-  
вание необходимых практических рекомендаций их законодательного  
употребления Ведь единое понимание и равнозначное использование  
в правотворчестве этих понятий очень важно для законодательного ре-  
гулирования Оно имеет значение в связи с вопросами юридической  
техники, с реализацией принципа верховенства Конституции, посколь-  
ку разночтения в законодательном и правоприменительном употреб-  
лении указанных понятий могут порождать неоднозначную и небес-  
спорную правоприменительную практику, в том числе и противореча-  
щую конституционным нормам

В целях дальнейшей более углубленной, методологически обу-  
словленной разработки данного вопроса, сближения различных пози-  
ций по нему, необходимо его исследование на уровне общеп теория  
государства и права Такое исследование предполагает на основе ана-  
лиза и синтеза теоретических и практических данных отраслевых  
юридических наук выяснение и обоснование наиболее существенных,  
основных структурных элементов, из которых складывается понятие  
компетенция

Во втором параграфе «**Классификация и виды компетенцион-  
ных норм**» автор рассматривает понятие, сущность и виды компетен-  
ционных норм Обосновывает теоретическую и практическую цен-

ность компетенционных норм права, устанавливает выбор критериев для их классификации

Автор полагает, что исследование сущности компетенционных норм позволяет

- четко определять место норм закрепляющих компетенцию в системе права,
- лучше уяснять функции компетенционных норм и их функциональные связи с другими явлениями,
- точнее определять пределы и возможности регулирующего воздействия права на общественные отношения,
- совершенствовать правотворческую и правоприменительную деятельность органов государства

Проанализировав сущность компетенционных норм автор предлагает следующие основания классификации

- 1) по функциональной роли в механизме правового регулирования,
- 2) по предмету правового регулирования,
- 3) по кругу субъектов, деятельность которых регламентируется компетенционными нормами,
- 4) по сфере действия,
- 5) в зависимости от особенностей выражения диспозиции,
- 6) по времени действия,
- 7) по форме выражения,
- 8) в зависимости от разделения властей по вертикали

В итоге автор приходит к выводу, что изучение и систематизация компетенционных норм способствует совершенствованию всей системы российского права, их эффективному использованию правоприменительными органами

Диссертант считает, что практическое значение норм, устанавливающих компетенцию, состоит в способности «проникать в будущее», в способности формировать будущее поведение субъектов компетенции

Исследование норм, закрепляющих компетенцию, также необходимо не только для того, чтобы отметить очевидный факт опережения во времени процесса объективизации компетенционных норм (и соответственно проявления их действительности, активности) по отношению к конкретной социальной реальности, но и для того, чтобы решить вопрос о правильной реализации данных норм (в каждый конкретный момент и применительно к конкретным отношениям, фактам)

Выражая волю совокупности субъекта правотворчества, его стремление добиться социально значимых целей, компетенционные нормы выступают в качестве должного, а также предупреждения потенциаль-

по возможности в будущем отклонения от требования должного. В этом смысле закономерности, тенденции и возможные варианты развития компетенционных норм всегда опосредованы и опосредуются социально-субъективной целью в широком смысле слова

В третьем параграфе «Роль компетенции как правового средства в рамках инструментальной теории права» автор уделяет большое внимание исследованию вопросов использования правового явления компетенции как инструмента права. Данная проблематика, по мнению автора, представляет собой перспективное как в теоретическом, так и в практическом планах направление исследований

Автор отмечает в диссертации, что в этом направлении необходимы тщательный научный анализ – в первую очередь, на общетеоретическом уровне такой базовой методологической категории правоведения, как «юридические средства» и компетенции как одного из них

Успех проводимых преобразований в России во многом зависит от эффективности юридических средств и инструментов, способствующих наиболее цивилизованному и результативному разрешению практически значимых задач общества, обеспечивающих надежность и устойчивость функционирования правовой системы. Рассматривая таков правовую феномен, как компетенция, нельзя не отметить ее как важный инструмент права в механизме правового регулирования

По мнению автора, использование компетенции, как правового средства, позволяет совершать юридически значимые действия субъектами права с дозволенной степенью усмотрения и служащих достижению их целей (интересов), не противоречащих законодательству и интересам общества, а в более узком значении – юридические способы решения субъектами соответствующих задач, достижения своих целей (интересов)

Автор утверждает, что компетенция институциональное, субстанциональное явление правовой действительности, обладающее фиксированными свойствами, воплощающие регулятивную силу права и позволяющее реализовать его потенциал

Эффективное использование компетенции, как правового средства в государственно-правовой деятельности приводит к достижению определенного положительного результата в решении социально-экономических, политических, нравственных и иных задач и проблем, стоящих перед обществом и государством на современном этапе

По мнению диссертанта, компетенция – это правовое явление, с помощью которого удовлетворяются интересы субъектов права, обеспечивается достижение социально полезных целей

Итог использования компетенции как инструмента права должен иметь в конечном результате эффективное правовое регулирование и, как следствие, построение правового государства

Вторая глава работы «Государственное регулирование деятельности органов публичной власти посредством определения их компетенции» содержит анализ проблем, связанных с возникновением коллизий в сфере деятельности государственных органов и роли компетенции в осуществлении административной реформы на современном этапе

В первом параграфе «Компетенционные коллизии понятие, природа и пути их устранения. Ответственность за нарушение компетенции» исследованы вопросы нарушения компетенции органов государства, указаны причины их порождающие и механизмы разрешения компетенционных споров. Автор также рассмотрел понятие ответственности за нарушение компетенции и ее правовую природу

Отклонение от нормативной модели в деятельности государственных органов ведет к возникновению противоречий в экономике, социальной сфере, в политических отношениях, но в свою очередь и социально-экономические противоречия и противоборство интересов часто служат первопричиной компетенционных коллизий

Исследование государственно-правовой действительности позволило выявить наиболее типичные коллизии компетенции, возникающие 1) в процессе осуществления конституционного принципа разделения властей, 2) в противоречиях, связанных с осуществлением компетенции органов Федерации и ее субъектов, 3) в иерархических связях органов «по вертикали власти», 4) вмешательство органов власти в деятельность хозяйствующих субъектов и др.

Одним из основополагающих выводов, сделанных автором в результате анализа источниковедческой базы и материалов правоприменительной практики, состоит в том, что для предотвращения коллизий в государственно-правовой действительности ее субъекты как субъекты права должны действовать только в пределах своей компетенции и нести законом установленную ответственность за ее нарушение

Посредством установления строгой компетенции создается четкая нормативная ориентация, и вводятся ограничения в содержании и формах этой деятельности. В то же время субъекты компетенции по своему усмотрению определяют порядок и способы ее реализации, вследствие чего в практике возникают острые противоречия между легальной компетенцией, усмотрением и фактическими действиями

Проанализировав современную литературу и нормативно-правовую базу, автор считает, что предстоит более детально разработать теорию компетенции и модели компетенции субъектов всех уровней. Особое внимание следует уделить способам ее правовой регламентации.

Возникающие на практике нарушения компетенции как ее субъектами, так и участниками компетенционных отношений (вмешательство, давление, подмена прав, воспрепятствование, должностное бездействие, юридические ошибки) и, как следствие, компетенционные коллизии могут быть урегулированы выбором средств осуществления компетенции. На наш взгляд, возрастает актуальность процедур рассмотрения споров о компетенции, в частности судебными, инстанционными, согласительными, арбитражными. Процедуры рассмотрения споров о компетенции и их урегулирования важны для обеспечения стабильности институтов государства и государственно-правовой действительности.

Для эффективного разрешения компетенционных споров необходимо исследовать содержание «своей» и «смежных» компетенций, набор и соотношение их элементов, разработать и принять закон об управленческих (административных) процедурах, включая процедуры делегирования полномочий, правила принятия правовых актов, регламенты и распорядки работы во всех звеньях государственного и муниципального управления.

Анализ теории и практики государственного строительства в Российской Федерации за последнее десятилетие со всей убедительностью доказывает, что органы исполнительной власти всех уровней должны быть сопряжены между собой безусловным подчинением Конституции РФ и федеральному законодательству, что позволит создать отлаженную единую и эффективную систему государственного управления и устранить первопричину компетенционных коллизий.

Организация исполнительной власти на уровне Российской Федерации и в ее субъектах, выработка вертикальных и горизонтальных управленческих связей между ними, разграничение предметов ведения и полномочий являются одними из главных направлений при формировании эффективной государственной властной вертикали и создании единой системы исполнительной власти.

Рассмотрев сущность и признаки компетенционной ответственности, автор утверждает, что она включает в себя все признаки, характеризующие ее как правовую. Общеправовыми чертами компетенционной ответственности являются: а) формальная определенность в виде фиксации в правовых нормах, б) гарантированность государством, в) реализация в двух формах – позитивной и негативной, г) обеспечен-

ность государственными мерами возмездия – убеждением или принуждением, д) нагупление для нарушителя определенных неблагоприятных последствий, е) осуществление в процессуальной форме

Признак компетенционной ответственности – наличие социального основания, состоящего в необходимости охраны общественных отношений государственно-правовой сферы. В границах своей компетенции субъект права должен обладать свободой действий, за результаты которых несет установленную ответственность. При этом сводится к минимуму или полностью ликвидируется разделение прав и обязанностей и предполагается осуществление полномочий, которые субъект права не просто вправе, но и обязан применять во исполнение своих функциональных задач законными методами.

Второй параграф второй главы «**Значение компетенции при проведении административной реформы в современной России**» содержит анализ административной реформы в направлении урегулирования деятельности структуры исполнительной власти. В современных условиях в России особое значение приобретает эффективное функционирование исполнительной власти, создание оптимальной системы органов, осуществляющих повседневное государственное управление. Исполнительная власть является объективной необходимостью, она все чаще выступает как организующая деятельность государства. Именно эта ветвь власти обладает разветвленной системой разнообразных государственных органов с многочисленным кадровым составом государственных служащих как в центре, так и на местах. Реальные характеристики этой ветви власти демонстрируют ее значимость для оценки состояния деятельности государственных механизмов. Особую актуальность приобретают проблемы, касающиеся исполнительной власти, в условиях проведения административной реформы, которая имеет многоаспектный характер и направлена на должную организацию государственных дел. Конечно, административная реформа касается в первую очередь системы исполнительной власти и ее роли в обеспечении государственного управления делами общества и государства.

Несомненно, одним из принципов правового государства является управление посредством права. Без этого принципа невозможно вести речь о правовом государстве: о разумном балансе между самостоятельностью и ответственностью, в конечном итоге, о высокой эффективности управленческой деятельности.

Анализ автором административной реформы, в направлении урегулирования деятельности структуры исполнительной власти, в целях выявления роли компетенции, позволил сделать следующие выводы

В рамках административного реформирования необходимо обеспечить принцип управления посредством права, и, прежде всего, с помощью строго очерченной и гарантированной от чьего-либо вмешательства компетенции каждого государственного органа. Следует констатировать, что собственная компетенция (то есть круг предметов ведения, функции и соответствующих им полномочий) пока не стала ведущим принципом управленческой деятельности. Выявленные проблемы, связанные с нарушением компетенции в рамках реализации административной реформы, приводят к таким негативным последствиям, как

- отсутствие автоматизма при реализации органами исполнительной власти своих задач и четких рамок ответственности,

- пересечение многих полномочий разных органов, что приводит, с одной стороны, к опасной конкуренции органов исполнительной власти друг с другом, с другой, – к нежеланию применять «непопулярные» полномочия, стремлению переложить их на «смежные» органы,

- неудовлетворенность ряда ведомств своим статусом, что свидетельствует об отсутствии или нереализованности собственной компетенции,

- сохраняющаяся тенденция ориентироваться на «вышестоящие» указания, а не требования законодательства,

- стремление к необоснованному расширению своих полномочий, в основном по распоряжению государственным имуществом, по регулированию тарифов, лицензированию, сертификации, по расширению влияния в сфере приватизации и т.п.

По мнению автора, одной из главных причин сохранения принципа собственной компетенции в зачаточном состоянии является отсутствие четкого функционального деления органов исполнительной власти и целевого подхода к формированию бюджетов этих органов в соответствии с выполняемыми функциями и реализуемыми программами.

Диссертант утверждает, что действие принципа собственной компетенции позволит обеспечить режим автоматического реагирования на возникающие проблемы в подведомственной сфере и минимизировать командные указания, обеспечить четкую зону ответственности, а, следовательно, эффективные контроль и оценку деятельности субъекта управления, обеспечить соблюдение прав граждан в процессе правоприменительной деятельности, свести к минимуму параллелизм в дея-

тельности управляющих структур, снизить число конфликтных ситуаций между государственными органами, избежать распыления бюджетных средств, оптимизировать их использование, активизировать фактор правового сознания государственных деятелей и государственных служащих и упорядочить подбор кадров для государственной службы, обеспечивая соответствие личной компетентности претендента его должностным обязанностям

В итоге, автор приходит к выводу, что переход к системе управления, основанной на четко определенной компетенции госорганов и должностных лиц, представляется одним из важнейших стратегических направлений административной реформы

Одна из задач административной реформы – выработка и реализация оптимальной для наших условий модели управления в условиях федеративных отношений с учетом ведущей роли в этом процессе компетенции. Вот ее некоторые черты

По мнению автора, управление на основе собственной компетенции одинаково эффективно как в деятельности федеральных властных институтов, так и во взаимоотношениях Федерации с ее субъектами. Тем не менее, оптимальная модель взаимоотношений между Федерацией и ее субъектами – это модель строго разграниченной компетенции, а, следовательно, ее четкого финансового, правового, организационного обеспечения

Утверждение принципа управления на основе собственной компетенции, причем с переносом основного объема текущей управленческой деятельности на уровень субъектов Федерации, позволит снять нынешнюю остроту проблемы расплывчатости конституционного понятия единой системы исполнительной власти

Необходимо разработать концепцию федерального закона о взаимоотношениях федеральных органов государственной власти и органов государственной власти субъектов Федерации при реализации совместной компетенции. Концепция закона должна стать предметом обсуждения руководителей субъектов Федерации. При этом сохраняется действие статьи 78 Конституции РФ, содержание которой должно быть конкретизировано

В качестве основных параметров данной концепции автором предлагаются следующие

1. Территориальными органами федеральных органов исполнительной власти являются лишь те, которые обеспечивают полномочия, относящиеся к предметам исключительного ведения Российской Федерации. Финансирование таких органов осуществляется исключи-

тельно из средств федерального бюджета. Все иные органы исполнительной власти, расположенные в субъектах РФ, являются органами соответствующих субъектов Федерации.

Создание властных структур субъектов Федерации, призванных выполнять функции, относящиеся к предметам исключительного ведения Российской Федерации, а также дача указаний федеральным территориальным органам руководителями исполнительной власти субъектов Федерации не допускается. Не допускается также наделение статусом должностного лица субъекта Федерации руководителей территориальных органов федеральных органов исполнительной власти, находящихся в системе исключительной компетенции РФ.

2. Координацию деятельности территориальных структур федеральных органов исполнительной власти осуществляют полномочные представители Президента РФ в регионах.

3. В целом бюджетное финансирование органов исполнительной власти субъектов Федерации осуществляется самими субъектами Федерации. Полное и/или долевое финансирование из средств федерального бюджета осуществляется только для обеспечения полномочий, требующих дополнительных материальных затрат и прямо предусматриваемых в федеральных законах для органов исполнительной власти субъектов Федерации в рамках предметов совместного ведения либо в договорах и соглашениях.

4. При реализации органами исполнительной власти субъектов Федерации полномочий в рамках предметов совместного ведения федеральные органы исполнительной власти имеют право

- давать обязательные для исполнения указания,
- осуществлять контроль за результатами их деятельности,
- при необходимости привлекать к дисциплинарной, материальной ответственности (возбуждать вопрос о привлечении к ответственности) руководителей соответствующих органов субъектов Федерации.

Анализ теории административной реформы показывает, что в федеративных государствах схема разделения властей, принимаемая федеральной Конституцией, не может быть автоматически перенесена на уровень субъекта Федерации, модель государственной власти которого не должна быть уменьшенной копией федеральной власти, но должна иметь собственную конструкцию (включающую те элементы (предметы ведения, полномочия и т.д.), каких нет у федерального государства).

Одна из задач административной реформы и состоит в том, чтобы создать мобильную и эффективную систему государственного аппарата со строго очерченной компетенцией его структур.

В заключении содержатся общие выводы, вытекающие из диссертационного исследования

Основные положения диссертационного исследования опубликованы в следующих работах

**Публикации в ведущих рецензируемых научных изданиях и журналах**

1 Воробьева С В, Баев В Г Публичная власть и компетенция // Вестник Тамбовского университета Сер Гуманитарные науки Вып 1(25) – Тамбов 2002 – С 34-37

**Публикации в других научных журналах**

2 Воробьева С В Компетенция местного самоуправления оптимизация реализации властных полномочий // VIII Державинские чтения Материалы научно-практической конференции преподавателей и аспирантов – Тамбов, 2003 – С 106-108

3 Воробьева С В Компетенция как правовое средство в рамках инструментальной теории права // Современные актуальные вопросы государства, права и юридического образования материалы всероссийской научно-практической интернет-конференции / Отв ред В М Пучнин – Тамбов Першина, 2004 – С 77-80

4 Воробьева С В Последовательное осуществление компетенции госорганом – шаг к правовому государству // XI Державинские чтения / Институт права Материалы научно-практической конференции преподавателей и аспирантов – Тамбов, февраль, 2004 – С 122-124

5 Воробьева С В Роль компетенции государственных органов в повышении эффективности административной реформы // Современные проблемы юридической науки Сборник научных трудов преподавателей, аспирантов и студентов Института права / Отв ред В М Пучнин – Тамбов Першина, 2006 – Вып 2 – С 73-77

**Общий объем опубликованных работ – 1,3 п. л.**

Подписано в печать 20.02.2007 г. Формат 60×48/16 Объем 1,33 п.л.  
Тираж 100 экз. Заказ № 1039 Бесплатно  
392008, г. Тамбов, ул. Советская, 190г. Издательство  
Тамбовского государственного университета им. Г.Р. Державина