

Варфоломеева Наталья Петровна

*доцент кафедры государственного и административного права
ФГБОУ ВПО «Самарский государственный университет»,
кандидат юридических наук (г. Самара)*

ПРАВОВЫЕ СПОСОБЫ ОБЕСПЕЧЕНИЯ КОМПЕТЕНЦИИ ОРГАНОВ ПУБЛИЧНОГО УПРАВЛЕНИЯ

Практика показывает, что при разграничении предметов ведения и полномочий органов государственной власти, возникают серьезные проблемы в определении и порядке реализации их компетенции. Вместе с тем, государство призвано охранять легальную компетенцию, как от необоснованных отклонений, так и нарушений, предотвращать негативные компетенционные тенденции, устранять их вредные последствия. При этом укрепляется стабильность и эффективность деятельности всех публичных институтов¹, для чего используются, прежде всего, органы, уполномоченные разрешать споры о компетенции, а также применяются нормы коллизионного права.

Системное обеспечение компетенции – залог ее эффективности – включает в себя следующие элементы: 1) стабильность власти и ее институтов; 2) обоснованный выбор формы и структуры органа; 3) оптимальное регулирование компетенции; 4) высокий профессионализм руководителей, должностных лиц и служащих; 5) достаточные материально-финансовые ресурсы; 6) защита компетенции.

Анализ опыта иностранных государств позволяет заметить, во-первых, большую роль конституционных основ компетенции, во-вторых, обеспечение более самостоятельных полномочий органов и меньшую степень их смежных действий с другими органами, в-третьих, гибкое сочетание общих полномочий государства и статутных полномочий его органов (Основной закон ФРГ и Конституция

¹ Тихомиров, Ю.А. Теория компетенции / Ю.А. Тихомиров. – М., 2001. С. 316.

Земли Нижняя Саксония). В национальных законодательствах широко используются варианты понятия «компетенция»².

Главным регулятором компетенции является закон, поэтому важнейшим вопросом ее реализация являются гарантии эффективного действия закона. Эффективное действие закона обеспечивается непрерывностью его реализации, последовательностью в достижении нормативно установленных целей, использованием комплекса средств, участием всех уполномоченных законом субъектов, целостным характером реализации, т.е. одновременно учетом требований ряда однородных законов, согласованностью мер по их выполнению.

Процесс реализации законов гарантируется соблюдением последовательности его этапов: использование системы правовой информации, организация применения законов, оценка эффективности реализации законов. Каждый из этих этапов включает несколько стадий.

Эффективная реализация законов о компетенции предполагает строгий порядок учета законодательных и иных нормативно-правовых актов. Без этого нормативные характеристики компетенции будут утрачены.

Организация применения законов о компетенции требует осуществления комплекса гарантирующих действий. Юридический механизм предполагает наличие (или введение):

а) статутных норм, возлагающих на органы, их должностных лиц полномочия по выполнению требований закона. Возможно дополнительными актами (уставы, положения об органах и их подразделениях, должностные инструкции);

б) процедур (процессуальных норм), устанавливающих порядок применения норм закона, облегчающих применение закона;

в) стимулов выполнения закона – позитивных (поощрения, льготы, предпочтения, приоритеты) и негативных (санкции, отмена льгот, утрата преимуществ и др.);

г) контрольных действий за эффективностью реализации закона.

² Там же. – С. 65.

Гарантией реализации компетенции государственных органов может быть признана разработка определенных правил подготовки нормативных актов, определяющих виды решений (актов) органов государственной власти и их признаков, раскрывающих соотношение между компетенцией органа и основаниями принятия решений и т.д.

Гарантией системной реализации, упорядоченного применения законов, связанных между собой объектом регулирования (например, сходные нормы Конституции, ГК РФ и других законов о собственности), может стать программа реализации однородных законов или норм разных законов, предусматривающая меры, обеспечивающие их выполнение, в том числе принятие подзаконных актов. К сожалению, издаваемые в соответствии с законами правовые акты нередко вступают в противоречие с ними. В связи с этим можно выделить ряд обязательных требований к подзаконным актам:

а) издание строго в пределах компетенции (полномочий), установленной законом, причем рамки компетенции служат и нормативным ориентиром, и юридическим ограничителем;

б) по своей форме и содержанию должны соответствовать требованиям, которые определены в законе;

в) органы исполнительной власти обязаны принимать те виды актов, которые конкретно определены в законе или в положении об органе;

г) издаются для решения тех вопросов, которые определены в законе.

Важно обеспечить правильное отражение нормы закона в подзаконных актах, рассматривая первую как обязательное условие оптимального решения управленческой, хозяйственной и иной задачи. Обилие норм в подзаконных актах может привести к потере цели правового регулирования, к превышению полномочий, административному произволу. Организационно-управленческие действия, принимаемые в соответствии с законом, будут способствовать развитию положений об органах, службах, должностных инструкциях, освоению новых полномочий, с учетом характера и вида принимаемых решений.

Сопутствующими элементами обеспечения реализации закона являются контроль и ответственность за его исполнение, без которых практика функционирования органов управления теряет публично-правовую обеспеченность.

Проблема ответственности государства, его органов и должностных лиц за свою деятельность или бездействие имеет бесспорную актуальность, что подтверждается современными исследованиями различных аспектов проявления конституционной ответственности³.

Конституционно-правовые нормы о компетенции государственных органов нуждаются в собственных санкциях. Каждый вид конституционно-правовых санкций может применяться как в «чистом» виде, так и в сочетании с другими конституционно-правовыми санкциями. Некоторые конституционно-правовые санкции по своей природе являются комплексными, поэтому важно, чтобы конституционно-правовые санкции включались в систему «сдержек и противовесов»⁴. Таким образом, нормы о конституционной ответственности одних органов государственной власти должны быть сбалансированы конституционно-правовыми нормами о конституционной ответственности других, с учетом их вины, хотя в конституционном праве допускается ответственность за невиновные, лишь объективно противоправные деяния. Вина субъекта рассматривается как недостаточность возможных и требуемых конституционно-правовыми нормами предпринятых усилий для выполнения возложенных на него обязанностей, за нарушение которых предусмотрена конституционная ответственность⁵.

Государство ответственно за деятельность своих органов и охраняет их компетенцию. В случае невыполнения какими-либо органами своих задач и полномочий гарантирующий характер должной реали-

³ Колосова, Н.М. Конституционная ответственность в Российской Федерации / Н.М. Колосова.- М., 2000. С. 23.

⁴ Конституция Российской Федерации. Принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. // СЗ РФ. – 2009. – № 4. – Ст. 445.

⁵ Виноградов, В.А.. Конституционная ответственность. Вопросы теории и правовое регулирование / В.А. Виноградов – М., 2000. С. 6-128.

зации компетенции обретают такие меры, как реорганизация и упразднение органов, видоизменение их компетенции и подчиненности, привлечение к ответственности руководителей и иных должностных лиц, взыскание ущерба и т.д.

В действующем законодательстве, во всех кодексах и крупных законах есть нормы об ответственности, которые можно рассматривать как адресованные широкому кругу субъектов права – федеративному государству, его субъектам, государственным органам.

Государство поддерживает престиж компетенции и субъектов ее легального осуществления. В случаях отклонений и нарушений используется система компенсирующих мер. К ним относятся признание, подтверждение компетенции и компетентности ее субъектов, побуждение субъекта компетенции выполнять ее надлежащим образом, принять решение, изменить стиль деятельности.

Гарантии реализации компетенции охватывают меры пресечения действий и актов, нарушающих компетенцию, предупреждения иных субъектов права о недопустимости нарушений законно установленной компетенции, а также создание условий для реализации компетенции (материальных, финансовых, кадровых, организационных). Оправданным является системное изменение содержания компетенции и процедур ее осуществления, что можно признать средством обеспечения жизнеспособности компетенции.

Многообразная деятельность субъектов публичного и частного права сопровождается возникновением компетенционных конфликтов, которые разрешаются с использованием иерархических способов, т.е. в порядке подчиненности, и согласительных процедур. Сочетание их должно быть обоснованным и отражать своего рода развитие юридических коллизий.

В первой группе отсутствуют устоявшиеся процедуры разрешения управленческих разногласий. Управленческие процедуры создавались ранее и в настоящее время для регулирования порядка осуществления разных видов деятельности и организации работы аппарата. Между тем коллизии компетенции государственных органов возни-

кают в отношениях их соподчиненности. В условиях жесткой бюрократической системы разрешение коллизий и споров было всецело прерогативой вышестоящего должностного лица или органа.

Примером гибкого определения компетенции ряда государственных органов в решении крупной задачи является распоряжение Правительства РФ от 17 ноября 2000 г. «Распределение обязанностей между федеральными органами исполнительной власти, участвующими в выполнении международных договоров в области химического разоружения». 20 министерств и ведомств получили ряд конкретных полномочий, которые соответствовали предметам их ведения⁶.

Подобный порядок отношений сохраняется в современных условиях, обязательность актов центральных и вышестоящих органов служит средством правового обеспечения взаимодействия центра и регионов, отрасли и территории, предпринимателя и власти. И все же отмеченная тенденция не является доминирующей и тем более единственной – формируется тенденция саморегулирования каждого звена с гарантированной возможностью оспорить его действия и акты, расходящиеся с законом.

Одним из средств гарантирования реализации компетенции государственных органов являются координирующие полномочия федерального Правительства. В целях обеспечения единства государственного управления оно определяет порядок участия органов в выполнении федеральных программ и проектов. Реализации федеральных актов служит право Правительства приостанавливать действие и отменять акты федеральных органов исполнительной власти с учетом критериев законности и целесообразности. К тому же последние обязаны давать информацию о выполнении федеральных актов.

⁶ Распоряжение Правительства РФ от 17 ноября 2000 г. «Распределение обязанностей между федеральными органами исполнительной власти, участвующими в выполнении международных договоров в области химического разоружения» // Собрание законодательства РФ. – 2000. – № 48. – Ст. 4717.