

Компетенция и координация в государственном управлении

доц.д-р Цветан Сивков,

СУ им. Св. Климента Охридского,
ВТУ им. Святых Кирилла и Мефодия

В современном и цивилизованном государстве существуют исключительно сложные отношения между различными субъектами политики, хозяйственной жизнью и правом. Их необходимо знать, осознавать, поскольку они обладают всеобъемлющим характером. Этот факт имеет особенно большое значение для закономерностей, которым подчиняется государственное управление.

Существуют закономерности разного порядка. С одной стороны, нужно отдать должное таким основным ценностям, возведенным в политические и правовые принципы, как законность, демократизм, разделение властей, защита и гарантирование различных видов прав и интересов. Наряду с ними важное значение имеют профессионализация государственного управления, специализация, разделение труда, осложнение различных общественных систем и необходимость в их регулировании.

Закономерности, которым подчиняется государственное управление, а одновременно с этим и их изучение, анализ и применение являются важными для нормального и эффективного функционирования государственной администрации. Это важно по нескольким причинам. Одна из них включает в себя осмысление как теоретическую абстракцию и возможность применения теоретической модели в общественной жизни. Другая причина связана с необходимостью в расширении демократизации государственного управления в соответствии с конкретной реальностью.

В настоящей работе будет сделана попытка рассмотреть связи между компетенцией и координацией в государственном управлении в качестве основных понятий в государственном управлении, в частности,

при осуществлении исполнительной власти. Это представляет интерес как общетеоретический и практический вопрос, который выходит за рамки национального государственного управления, и может иметь значение для теории и практики в целом.

Ключевые слова: *координация, компетенция административных органов, интензитет властного воздействия, полеприменение, система правомочий, правосубъектность.*

Key words: *coordination and competence of administrative bodies, intenzitet, powerful impact, poleприменение, system of authorization, the legal personality.*

1. В первую очередь мы остановимся на понятии „координация“. Это слово латинского происхождения означает согласование, сочетание, приведение в порядок, в соответствие.¹ Данное словарное толкование дает наиболее общее представление о понятии и его содержании. Оно связано с разными видами деятельности и областями общественной жизни и бизнеса. Применительно к государственному управлению и к праву оно приобретает специфические проявления и характеристики, которые раскрывают его решающее значение для теории административного права. Конечно, о координации можно говорить и в частном праве.

а) В настоящей работе будут представлены особенности координации и ее отношений с компетенцией. Здесь и обнаруживается основное поле применения этих основных правовых теоретических понятий, которые обладают и практическим значением.

Координация является одним из методов управления.² По сути своей это представляет собой способ совмещения различных составляющих одной системы, в которой существует центр, в целях достижения определенной

эффективности в процессе принятия и исполнения соответствующих решений. Это понятие принадлежит не только публичному праву или государственному управлению. Оно появляется здесь, чтобы дать объяснение, правила и возможности для развития объективно существующих связей, отношений и закономерностей, которые характерны даже в том случае, если их не всегда знают, для государственной власти и точнее для одной из ее составляющих – исполнительной власти, а также и в рамках местного управления.

б) Координация как метод управления может быть рассмотрена с двух точек зрения – с управленческой – как механизм работы в государственных структурах и с точки зрения юридической регуляции.

Как управленческий вопрос - это способ функционирования различных звеньев, органов, их взаимодействия и механизма установления связи. Здесь акцент на взаимоотношениях и достижении определенного типа способности к действию и на определенном уровне совместимости с другими органами, с другими системами управления. Нужно постоянно наблюдать за возможностями для координации, максимально их использовать. Это способ выявить преимущества и потенциал каждого из государственных органов как организации, управления и как механизма функционирования.

С точки зрения права – это осуществление компетенции в рамках, закрепленных законом, т.е. властное взаимодействие в рамках иерархической зависимости и подчинения, которое существует в государственном управлении. В основном мы должны направить наше внимание на исполнительную власть, поскольку она находится ближе всего к обществу и чаще всего с ним взаимодействует. Кроме того, она является единственной властью, состоящей в наибольшей степени из иерархически подчиненных систем органов. Конечно, существуют органы, осуществляющие исполнительную деятельность, но они вне исполнительной власти.

в) Необходимость в координации в государственном управлении проистекает из наличия условий и требований, основывающихся на роли исполнительных органов и ожиданий, которые общество с ними связывает.

Первоочередной является обязанность объединить усилия для достижения определенного результата. Это объединение требует, чтобы на основании осуществления конкретных правомочий был достигнут определенный в качестве цели результат соответствующего управленческого решения. Всё чаще ставится вопрос о планировании результатов и об уровне эффективности, которого нужно достичь.

Кроме того, координация очень важна для достижения совместимости и положительного результата в условиях усложняющихся отношений, а также и концентрации усилий в государственном аппарате. Современное государственное управление усложняется, и это является результатом усложнения процессов в обществе, которые в обязательном порядке подлежат управлению. Кроме того, приходится в рамках государственного органа и с учетом процессов, происходящих в нем, специализировать в большой степени различные звенья и структуры. Управление становится все более профессиональной деятельностью, и координация является способом гарантирования и использования профессиональных познаний в рамках существующих государственных органов, что сочетается с демократизацией государственного аппарата и разделением властей. Это сочетание не является самоцельным. Оно имеет значение для создания эффективного и законосообразного действующего государственного аппарата.

г) Координация является средством обеспечения взаимодействия между различными звеньями, которые не подчинены друг другу в какой-либо зависимости. Таким образом их потенциал – служебный и экспертный – может быть использован при определении и решении задач – ежедневных

или стратегических, вытекающих из полномочий руководящего органа –вне зависимости от его властных и юридических характеристик.

Посредством координации достигается еще одна цель –создание условий для привлечения части адресатов властного воздействия, находящихся в структуре государственного органа, к участию в выработке решения, имеющего к ним отношение. Так формируются две или больше линий властного воздействия. С одной стороны, осуществляется иерархическая связь, выявляющая подчинение одного или больше звеньев по отношению к координирующему органу. Кроме того, привлекается их потенциал и оцениваются их возможности работать как часть системы звеньев в рамках одного государственного органа.

Применение координации важно в тех случаях, когда необходимо привлечь различные органы различных ведомственных систем. Таким образом, под руководством одного ведомственного руководителя могут быть использованы звенья, которые находятся на более низком уровне, чем другие ведомства, но которым приходится решать общую управленческую задачу.

д) В сущности, координация есть „различное“ проявление субординации – т.е. отличное от полного подчинения, так как она не только уменьшает интензитет властного воздействия, но и дает более широкие возможности для принятия эффективных управленческих решений. В условиях субординации и однолинейной иерархической зависимости возлагается задача и определяется направление, в котором нужно принять решение. Здесь ожидается один проект решения или одно решение, поскольку требуется мнение только одного подчиненного звена. В этом заключается риск одностороннего решения. Здесь зависимость от руководящего органа исключительно сильна. Эти проблемы пытается преодолеть и преодолевает координация, в тех случаях, когда она допустима и возможна, а иногда и обязательна. Конечно, уже здесь следует

подчеркнуть, что координация не в состоянии ограничить все слабости полного иерархического подчинения. Она тоже подлежит усовершенствованию или по крайней мере приспособлению к конкретным или глобальным условиям, в которых осуществляется государственное управление.

е) Кроме как метод реализации государственного управления координация представляет собой и тип связи. Эта связь может являться и элементом структуры или находиться в зависимости от структуры, может быть также ее практическим применением. Она дает возможность допустить инициативность со стороны подчиненных звеньев, поскольку они заинтересованы в участии в принятии решений, которые являются частью компетенции государственного органа как носителя власти. Положительное здесь по сравнению с „чистой“, непосредственной, линейной субординацией и подчинением по вертикали -это получение относительной самостоятельности – ограниченной, ненастоящей, но допустимой и необходимой.

Координационная связь (связь между координирующим и координируемым) представляет собой элемент согласованности различных управленческих и юридически значимых действий, происходящих под руководством одного субъекта, который как правило является носителем правомочий государственного органа. Эта связь осуществляется между разными уровнями, при этом координируемые субъекты, не подчиняются друг другу, а находятся в подчиненном положении. При отсутствии подчиненности по отношению к координирующему субъекту координация невозможна. Именно эта точка зрения и господствует в болгарской публично правовой теории.³ Существует и другая точка зрения, согласно которой координация кроме как властное воздействие представляет собой и метод улучшения качества и быстроты принятых управленческих решений.

В этом смысле в немецкой доктрине существует и тезис, что возможна и координация, которая не связана и не основывается на иерархической подчиненности. Отсюда вытекает появление и обоснование нескольких видов координации. Известны 3 вида координации: горизонтальная, вертикальная и диагональная.⁴

Согласно болгарскому законодательству для каждого государственного органа, и прежде всего для органов системы исполнительной власти, существует орган власти и администрации, которая помогает ему. Она общая и специальная, со всеми особенностями и структурными звеньями, которые являются частью структуры государственного органа. Более правильной и обоснованной представляется точка зрения, согласно которой координация возможна в обоих вариантах – между звеньями общей и специализированной администрации. Это естественно, так как общая администрация оказывает помощь в деятельности специальной.

ж) Координация не может быть самоцелью – только из-за того, что она возможна или является одним из методов, который можно использовать. С ее помощью решаются разные вопросы, представляющие собой элемент реального управления. Ее следует использовать в тех случаях, когда посредством нее можно добиться определенного результата. Поэтому ее применение как правило зависит от оценки.

Возможны различные формы координации и координационных отношений. Можно выделить три направления с учетом возможности принятия решений при определенных условиях (как окончательная результативная величина): совместные решения; совместная деятельность и уведомление о принятых или предстоящих решениях. Критерий их разграничения лежит в основе желаемой или необходимой связи и в то же самое время в разграничении в отношениях между координирующим и

координируемыми при достижении необходимого результата в рамках государственного управления.⁵

Это означает, что и внутри координации и координационного воздействия существует различный интензитет властного воздействия при возникновении и развитии координационных отношений.

Координация величина динамичная. Это последовательно развивающиеся управленческие, организационные и юридически закрепленные действия, которые имеют место во времени и пространстве. Тот факт, что это процесс, имеет значение для основного результата – это принятое государственным органом решение с его эффективностью и законосообразностью. С юридической точки зрения координация является проявлением компетенции органов государственного управления.

2. Компетенция была исследована многократно в болгарской теории и судебной практике. Это понятие первостепенной важности в публичном праве.⁶ Одно из ее проявлений -это координация. Она играет исключительно важную роль в нормальном и законосообразном функционировании государственных органов.⁷

а) Компетенция – юридический вопрос, который находится в политической зависимости от воли законодателя и большинства в законодательном органе, определяющего правомочия различных государственных органов в рамках, установленных Конституцией. Это система правомочий, исчерпывающе определяющих возможности государственного органа осуществлять властное воздействие на общество.⁸

В качестве юридического вопроса она лежит в основе функционирования государственных органов. От закона зависят ее границы, которые установлены нормативным путем. С другой стороны, она является условием для законосообразности различных видов актов, принимаемых в государственном управлении.

Как правовое понятие, зависимое от содержания закона, она имеет разнообразные характеристики, и они многократно подвергались анализу. Она обладает властным содержанием, так как указывает на направление, в котором могут осуществляться полномочия государственных органов. Кроме того, ее практическая суть определяется направлениями этого воздействия на общество. Она всегда юридически установлена, хотя и в разной степени конкретности.

Как объем полномочий она представляет собой специфическое управленческое воздействие, закрепленное нормативным путем.⁹ Это система возможностей, основывающихся на властной характеристике каждой из управленческих структур. Они зависят от места и предназначения соответствующего государственного органа. В этом плане компетенция является элементом всего объема власти, которая есть монополия государства, рассматриваемого как целостной системы. Каждый государственный орган действует от имени государства в определенных рамках, в которых он получил возможность нормативным путем осуществлять часть его власти.

б) Согласно другому мнению компетенция является системой качественных характеристик, проявляющихся при вступлении в правоотношения, и представляет собой элемент правосубъектности (или саму правоспособность). Следовательно, речь идет о симметричном дееспособности и правоспособности понятии, наподобие физических лиц в гражданском праве. Таким образом „учение о компетенции входит в общее учение о правосубъектности, которая является категорией общей теории права“¹⁰. В литературе существует точка зрения, согласно которой компетенция органа и его правоспособность представляют собой самостоятельные правовые явления, на входящие в состав друг друга.¹¹

Исходной позицией для правовых норм является предопределение юридических фактов их правового значения. Когда речь идет о государственном органе, то он действует при наличии определенных предпосылок и таким образом реализует свою компетенцию. В нормативных актах указывается при наличии каких определенных юридических фактов государственный орган в обязательном порядке реализует свою компетенцию. Это юридически закрепленная возможность и обязанность для принятия действий при наличии определенных законом обстоятельств. После учреждения государственного органа и пополнения его персонального состава он может участвовать в различных правоотношениях. Так реализуются его правомочия. Здесь компетенция выступает в двух своих проявлениях – как правосубъектность государственного органа и как возможность – потенциальная, ирреальная для конкретного вступления в правоотношения.

в) Основной элемент этих правоотношений, при которых проявляется компетенция, – это наличие властной составляющей в них. Она заключается в том, что правоотношение развивается на основе неравноправия между странами в этих правоотношениях. Отсюда вытекает и следующая особенность компетенции – она осуществляется всегда правовыми актами, обладающими правовым значением. Они содержат в себе действительную с точки зрения права волю и приводят к правовым последствиям, т.е. к некоторому изменению в правовой сфере участвующих в них стран и субъектов.

Осуществление компетенции имеет конкретный характер.¹² Это означает, что компетенция проявляется конкретно как властное воздействие по отношению к конкретным лицам или по поводу конкретной ситуации, чаще всего при наличии осуществленного юридического факта.

г) Компетенция осуществляется посредством волеизъявления. Оно является формой в тех случаях, когда формируется и оглашается принятое решение. Необходимо формирование воли в пределах, установленных заранее нормативным актом.[13](#)

3. Компетенция имеет отношение к координации. Правомочия государственных органов в ряде случаев реализуются посредством нее. С одной стороны, речь идет о внутренних для органа отношениях. Они лежат в основе другого, настоящего осуществления правомочий – оно касается решения вопросов в компетенции органа, которые направлены „наружу“ – на другие правовые субъекты – государственные органы или граждан и их организации.

а) В первую очередь возможность для координации в качестве властного воздействия зависит от компетенции. Эта зависимость обладает несколькими измерениями. Это возможность для воздействия. Оно имеет властный характер и следовательно, зависит от места координирующего органа в системе государственного управления. Не следует упускать из виду, что во всех случаях усовершенствования государственное управление осуществляется в обязательном направлении вне зависимости от направления, методов и реальных возможностей для развития. Это постепенное сокращение случаев прямого администрирования, одностороннего властного воздействия, ограничения принуждения во всех его проявлениях. В итоге можно говорить о тенденциях – о расширении роли негосударственных субъектов в регулировании деятельности, которые государство обязано осуществлять, о расширении поля применения административных договоров и соглашений в администрации и т.д. Координация является одним из подходов и предпосылок для реализации этой тенденции.

б) Далее координируемые звенья находятся в подчиненном положении - существует зависимость – как положение в государственном аппарате и как обязанность для исполнения задач. Это справедливо даже в тех случаях, когда эти звенья принадлежат разным структурам различных государственных органов.

в) Компетенция и ее отношения с координацией позволяют выделить два вида границ.[14](#)

В первую очередь - это границы самой компетенции. Невозможно существование всекомпетенции и всекомпетентного органа. Это есть отрицание самой компетенции. Она всегда ограничена в определенных рамках, и в этом состоит основное ее отличие от правоспособности и дееспособности физических лиц. Компетенция определяет юридическим путем возможность для осуществления координации. Посредством нее государственный орган находится в активной позиции по отношению к нижестоящим звеньям.

Это проистекает из ее сущности как конкретного и целенаправленного властного воздействия от имени государства и из идеи о разделении властей – в определенном направлении и по отношению к определенным адресатам. Закон и место государственного органа создают условия для возложения части задачи на другой орган, и это есть возможность, которая в одной из своих разновидностей является координацией. Не каждое возложение представляет собой координацию, но каждая координация является возложением задачи по поводу осуществления правомочий. Внутри компетенции расположены и другие границы – границы координации. Границы компетенции являются внешними для координации. Она проводится в установленных для органа правомочиях.

Далее следуют границы самой координации. Они указывают, с одной стороны, на конкретное властное воздействие при осуществлении самой

координации. Это динамичная, функциональная сторона координации. С другой стороны, внимание уделяется месту и роли звеньев, подлежащих координации и являющихся ее адресатами, что по сути своей представляет собой структурную, статичную характеристику. Этими двумя особенностями координации определяются и границы в отношениях между этими адресатами и их конкретной ответственностью.

Посредством границ координации устанавливается также характер связей, которые возникают, существуют, развиваются и прекращаются между координационными звеньями по поводу конкретной задачи, поставленной вышестоящим органом.

Не следует забывать, что эти звенья находятся в определенном отношении - подчинения, иерархической связи, структурной обособленности, несоподчинения, самостоятельности, части структуры государственного аппарата. Границы отличаются двойственным характером – выделяются постоянные, проистекающие из закона или из структуры органа, и временные – при конкретной деятельности или задаче.

Их практическое значение заключается в возможностях, предоставляемых государственному органу в плане влияния на те общественные процессы, которые он должен регулировать от имени государства. Таким образом, создаются условия для законосообразного осуществления полномочий. Кроме того, при необходимости эти границы могут подвергаться изменениям, конечно, в рамках закона, но с целью улучшения эффективности деятельности отдельного государственного органа и государственного управления в целом.

В заключение следует еще раз подчеркнуть, что координация является элементом и проявлением компетенции государственного органа. Необходимо искать возможности для расширения ее применения, так как это один из путей демократизации государственного управления.

Литература

1. Речник на чуждите думи в българския език, С., Наука и изкуство, 1970, с.366.

2. Костов М., О правовом понятии „координация“ в системе государственного управления, Правна мисъл, 1973, №6, а также и Костов М. Координационная компетенция органов государственного и народного контроля, Правна мисъл, 1987, №3.

В этих своих произведениях автор рассматривает сущность и поле применения координации и ее воли в государственном управлении. Они имеют исключительно важное значение для развития публичноправовой теории. Здесь автор предлагает построить координацию как понятие „на основе результата, которого нужно добиться, и с этой точки зрения предлагаются требования о целесообразной организации“. С юридической точки зрения „в качестве ее основного содержания выступают способы осуществления результата“. – Костов, М., О правовом понятии....

3. Этот тезис развивается и обосновывается в произведениях М.Костова.

4. Rückwardt, Bernd, Koordination des Verwaltungshandelns, Stuttgart, Seewalt Verlag, 1961, S.12 ff.

5. Wolf, Hans, Verwaltungsrecht II, München, 1970,S.114. Здесь автор очень подробно рассматривает формы совместной деятельности между органами и их звеньями и подразделениями, а также законное устройство, которое пользуется различными понятиями для описания одних и тех же процессов и явлений, регулируемых правом.

6. В самом общем виде она определяется как 2. Качество компетентного лица. 3. Правоспособность.“ – Речник на чуждите думи в българския език. С., Наука и изкуство, 1970, с.348.

7. Многие болгарские юристы обращали внимание на понятие и содержание компетенции. Среди них можно указать на определение и содержание, данное М. Костовым “а) пределы (круг задач), которые фиксируются по предметному и территориальному критерию, б) (власть) как совокупность властных правомочий, осуществляемых в этих пределах, в) эта власть предоставлена законом государственному органу.” – Костов М., Компетенция как правосубъектность.

8. Зиновиева Д. Компетенция административных органов. С., Сиела, 2000, с.11 и сл. Здесь автор доказывает, что компетенция характерна только для публичноправовых субъектов и характеризуется „специфическим процессуальным признаком – односторонность и властный характер охватывают материальный круг вопросов, по которым орган вправе принять решение, определяя при этом соответствующее право и обязанность адресата.

9. Кындева Ем. Делегирование административных правомочий.// Правна мисъл, 1996, №6 Здесь автор подчеркивает, что компетенция является системой правомочий... особого характера по осуществлению государственного управления“.

10. Костов. М., цит.соч.

11. Мамутов В. О соотношении понятий компетенции и правоспособности государственных органов, Правоведение, 1965, №4. Здесь автор обосновывает тезис, что компетенция является совокупностью прав и обязанностей, которыми обладает государственный орган на основании самого закона как государственного органа, и их приобретение не зависит от его волеизъявлений. Эти права и обязанности, которые приобретаются и осуществляются в результате реализации его правоспособности, выходят за рамки компетенции.

[12.](#) Петканов Г. Правовой режим налогооблагательных актов.//Съвременно право, 1994, №5. Здесь автор обращает внимание на то, что компетенция отличается конкретным характером по отношению к определенным случаям, в рамках определенного времени и в определенных территориальных границах.

13. Зиновиева Д., Цит.соч., с.9 и сл.

[14.](#) Rückwardt, Bernd,цит.соч., с.37 и сл.