

## ПРАВО

УДК 342

*М.А. Бучакова*

## КООРДИНАЦИЯ В СИСТЕМЕ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ

Исследуется категория координации в системе государственного управления, ее воздействие на эффективность управленческого процесса.

**Ключевые слова:** координация; государственное управление; система; государство.

Системный подход к государственному управлению, как и к управлению в целом, его изучение имеют прежде всего методологическое значение. Этот подход ориентирован на анализ целостных интегративных свойств объекта, выявление его связей и структуры. Именно в нем синтезируются многие стороны диалектического метода, который позволяет выявить общие черты и особенности в функционировании государственного управления. Возрастание роли системного подхода обусловлено усложнением всех общественных процессов, необходимостью поиска адекватных форм для выражения сложных структур, их анализа, а также созданием тех организационных моделей, которые будут способствовать эффективному решению поставленных задач и претворению намеченных целей. Именно системный, или, как его иначе называют, организационный, подход к управлению, отмечает В.И. Кнорринг, помогает определить, как должна быть организована система, чтобы она работала наиболее эффективно. Такой подход, по мнению автора, обеспечивает возможность изучения большого количества альтернативных вариантов, анализа ограничений и последствий принимаемых решений. Выбор метода управления ориентирован на ситуацию, т.е. на конкретные обстоятельства, факторы внешней и внутренней среды [1. С. 63].

Система как самостоятельная научная категория разрабатывается философией, механикой, математикой и другими науками.

Так, в философии системность рассматривается как атрибутивное свойство материи [2. С. 24], как принцип диалектического материализма [3. С. 172]. Системный подход в современной науке представляет собой форму конкретизации принципов материалистической диалектики и направление внедрения диалектического мышления в специальные науки.

В.С. Тюхтин отмечал, что «в системных исследованиях строится разветвленная сеть... моделей систем с учетом различной общности, разных типов, классов организованности и предметных областей явлений» [4. С. 236]. Любые объекты и субъекты управления рассматриваются как взаимосвязанные совокупности их элементов. В этой связи значимая роль в системах отводится системообразующим связям, которые выступают характеристиками внутреннего и внешнего взаимодействия системы в целом и составляющих ее элементов. Именно они способствуют бесперебойной, четкой работе всей системы. Так, система государст-

венного управления поддерживает постоянные связи с обществом. Эти отношения находятся в постоянных прямых и обратных связях друг с другом.

Важным звеном в согласованности элементом системы и систем между собой выступает координация. Исходя из этимологического значения этого термина, координация означает согласование, приведение в соответствие [5. С. 364]. Толковые словари русского языка дают аналогичное понятие координации, определяя ее как «соотношение, согласованность, установление целесообразного соотношения между какими-то действиями» [6. С. 287]. У.Р. Эшби, один из основоположников теории систем, рассматривает координацию в контексте обеспечения устойчивости системы и структуры во взаимодействии со средой. Системный подход, по его представлениям, основан на принципах видения взаимосвязи части и целого, элемента и структуры, взаимосвязи системы и внешней среды. При таком подходе координация внутренних взаимодействий анализируется как процесс обеспечения целого посредством усиления интегративности составляющих его частей и элементов [7. С. 15–28].

Государство, являясь особо крупной системой и действуя в изменчивом окружающем мире, обязано адекватно реагировать на динамичные процессы в управляемых объектах, обеспечивать благополучие и развитие общества за счет постоянного совершенствования и оптимизации своих структур, а также совершенствуя координационные отношения между ними. Согласно мнению известного специалиста в области социального управления В.Г. Афанасьева, «координация – это определенная согласованность, пригнанность компонентов целого друг к другу, тот особый характер их взаимной зависимости, который обеспечивает динамическое равновесие системы» [8. С. 11–12]. Ученый подчеркивает, что при наличии ярко выраженных отношений координации имеет место сложное переплетение причин и следствий, многообразии причин одного и того же следствия или множество следствий при той же самой причине» [8. С. 210–211].

Усиление координационных связей в системе государственного управления как в России, так и в западных странах обусловлено интенсивным поиском новых моделей административно-государственного управления. Кризис административного государства, выразившийся в снижении качества предоставляемых населению услуг, росте бюрократизма и несвоевременности при принятии решений, усилении дисфункционально-

сти в управлении и коррупции, привел к необходимости пересмотра идеологии государственного управления и концепции государства [9. С. 164–165].

Тенденции административных преобразований направлены на усиление координации в системе государственного управления, способствуют разнообразию координационных связей и созданию координационных органов управления. При этом координационные механизмы призваны обеспечивать согласованность действий органов публичной власти различных уровней.

В настоящее время координация приобретает новое звучание в связи с возрастанием ее значения в управленческой деятельности, что обусловлено усложнением управленческой деятельности, кардинальными изменениями в системе государственного управления. Конституционное провозглашение принципа разделения власти на законодательную, исполнительную, судебную одновременно предполагает совместные усилия и взаимодействие властей в пределах, определенных Конституцией Российской Федерации. Согласование действий органов исполнительной власти с органами представительной власти, с Президентом Российской Федерации, а также между собой в процессе законотворческой деятельности выступает важным фактором эффективности осуществления государственной власти в Российской Федерации. При этом регулирование и координация как функции государственного управления выходят на первый план и становятся важнейшими объективными предпосылками осуществления административной реформы в России.

Любая структура сложной системы, включая и систему государственного управления, характеризуется иерархическими уровнями, ступенями управления, а также вертикальными и горизонтальными связями между собой. Большинство систем являются подсистемами систем высшего уровня, а также имеют свои подсистемы. Иерархическое построение вносит организационную упорядоченность в управление, обеспечивая соподчиненность и разграничение полномочий различного уровня [1. С. 66].

Так, координация в системе государственного управления предполагает взаимодействие между органами государственного управления одного уровня: министерствами, службами, агентствами. При этом осуществляется координация действий федеральных органов государственной власти и органов государственной власти субъектов Федерации. Эффективность управления зависит во многом от согласованности действий органов государственного и муниципального управления, а также взаимоотношений публичных учреждений и частного сектора. Межотраслевое и межрегиональное сотрудничество органов исполнительной власти, предприятий, учреждений, организаций по вопросам смежного значения основывается, как правило, на координационных началах. Они же являются основой взаимодействия как в пределах комплекса определенных отраслей, так и внутри отрасли. Международное партнерство в разных формах также предполагает согласование и учет мнения, интересов другой стороны.

Вопросы координации органов государственного управления и создаваемых ими межведомственных

форм сотрудничества регламентируются нормативными правовыми актами Российской Федерации. Федеральный Конституционный закон «О Правительстве Российской Федерации» несколько раз упоминает функцию координации в деятельности Правительства Российской Федерации. Например, определяются полномочия заместителей Председателя Правительства Российской Федерации координировать в соответствии с распределением обязанностей работу федеральных органов исполнительной власти (ст. 25). Устанавливаются приоритетные полномочия Правительства координировать деятельность органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации в целях обеспечения сочетания интересов Российской Федерации и субъектов Российской Федерации по вопросам совместного ведения (ст. 43). Федеральные министры наделены полномочиями координировать деятельность федеральных органов исполнительной власти, находящихся в ведении федеральных министерств (ст. 20), а Правительство Российской Федерации – полномочиями координировать деятельность федеральных органов исполнительной власти, непосредственное руководство которыми в соответствии с конституционными полномочиями осуществляет Президент РФ [10. Ст. 5712].

Определенное значение в дальнейшем усилении координационных связей имеют Указы Президента РФ и Правительства РФ, направленные на совершенствование государственного управления в части усиления согласованности в деятельности Президента Российской Федерации и органов исполнительной власти. Так, Указ Президента РФ от 10 июня 1994 г. № 1185 «Об обеспечении взаимодействия Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации» содержит основополагающие положения координационного характера во взаимоотношениях Президента РФ и Правительства РФ [10. Ст. 697]. Постановления Правительства РФ «О координационных и совещательных органах, создаваемых Правительством Российской Федерации» от 5 июля 1994 г. № 788 [10. Ст. 1389], «О правительственных и межведомственных координационных и совещательных органах, образуемых Правительством Российской Федерации и федеральными органами исполнительной власти» от 30 апреля 2004 г. № 226 [10. Ст. 1765], «Об упорядочении состава координационных, совещательных, иных органов и групп, образованных Правительством Российской Федерации» от 16 апреля 2004 г. № 215 [10. Ст. 1658] заложили определенную правовую базу для создания и функционирования координационных и совещательных органов, образуемых Правительством РФ. Позднее деятельность координационных и совещательных органов была урегулирована постановлениями Правительства РФ от 27 октября 2007 г. № 709 [10. Ст. 5493], от 22 мая 2008 г. № 379 [10. Ст. 2461] «О координационных и совещательных органах, образованных Правительством Российской Федерации». Однако практика показывает, что чаще всего субъекты государственного управления действуют разобщенно, не создана действенная система их взаимодействия и координации. Отсутствие единых методологических подходов и общих законодательных

критериев в отношении системы государственного управления привело к тому, что каждый орган исполнительной власти имеет свой, «ведомственный» взгляд на то, в каких структурных параметрах и в каком правовом режиме ему надлежит функционировать. В определенной степени такой подход оправдан, поскольку каждый орган государственной власти имеет свои задачи, цели, функции, формы и методы деятельности. Однако недостаточная регламентация координационных отношений в системе государст-

венного управления приводит к снижению эффективности деятельности указанных органов и дублированию осуществляемых функций.

Таким образом, координационные отношения направлены на согласование действий органов публичной власти, сопоставление целей, ресурсов, форм и методов деятельности для достижения общих целей. И во многом от того, насколько согласована (скоординирована) управленческая деятельность, напрямую зависит и ее эффективность.

## ЛИТЕРАТУРА

1. *Кнорринг В.И.* Основы государственного и муниципального управления. М., 2006. 271 с.
2. *Аверьянов А.Н.* Система: философская категория и реальность. М., 1976. 207 с.
3. *Горохов В.Т.* Рецензия на книгу Аверьянова А.Н. «Система: философская категория и реальность» // Вопросы философии. 1977. № 8. С. 172–174.
4. *Тохтин В.С.* Отражение, системы, кибернетика. М., 1972. 236 с.
5. *Словарь иностранных слов.* М., 1955. 641 с.
6. *Словарь русского языка.* М., 1963. 821 с.
7. *Эйбси У.Р.* Введение в кибернетику. М., 1959. 167 с.
8. *Афанасьев В.Г.* Научное управление обществом. М., 1968. 254 с.
9. *Мухаев Р.Т.* Система государственного и муниципального управления. М., 2008. 281 с.
10. *Собрание законодательства Российской Федерации.* 1997. № 51.

Статья представлена научной редакцией «Право» 1 июня 2009 г.