

О. А. Абрамов

О КЛАССИФИКАЦИИ ВИДОВ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ СУБЪЕКТОВ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ

В статье рассматриваются различные подходы к определению понятия «взаимодействие», изучается содержание процессов взаимодействия субъектов государственного управления, проводится разграничение различных его видов. По мнению автора, взаимодействие указанных субъектов может носить характер субординации, координации, кооперации и реординации.

Наиболее распространенным видом взаимодействия является взаимодействие в порядке субординации — системы взаимоотношений, построенных по принципу иерархии, соподчиненности субъектов управленческих отношений.

Для взаимодействия, носящего координационный характер, характерным является сочетание равноправия субъектов взаимодействия в процессе принятия решений и наличие координирующего центра, обладающего определенными властными полномочиями.

При взаимодействии в порядке кооперации координирующий центр отсутствует. Субъекты взаимодействия подобного рода полностью самостоятельны и независимы, в то же время их деятельность направлена на решение одной или очень схожих задач, установленных нормативными актами.

Реординация — один из видов взаимодействия, заключающийся в вертикальном упорядочении снизу вверх. В самом широком смысле реординация заключается в реализации гражданами конституционных прав на участие в управлении государством.

Ключевые слова: взаимодействие, субординация, координация, кооперация, реординация, субъекты государственного управления.

О. А. Abramov

CLASSIFICATION OF TYPES OF INTERACTION BETWEEN ENTITIES OF PUBLIC ADMINISTRATION

The article analyzes various approaches to defining the notion «interaction», studies the content of interaction between entities of public administration and distinguishes between its types. The author suggests that interaction of the given entities can be of the following character: subordination, coordination, cooperation and reordination.

The most common type is interaction in subordinate order which implies the system of interrelations established on a hierarchical principle, subordination of entities of administrative relations.

The interaction which has coordinating character combines equality of interacting entities in the process of making decisions and existence of a coordinating center having specific powers of authority.

In cooperative interaction a coordinating center doesn't exist. Entities of such interaction are fully separate and independent, at the same time their activity aims at solving one or several similar tasks stipulated by normative acts.

Reordination is one of interaction types which implies arrangement in a vertical, bottom-up order. In the broadest sense reordination implies application of citizens' constitutional rights to participate in public administration process.

Keywords: Interaction, subordination, coordination, cooperation, reordination, entities of public administration.

В настоящее время в условиях резкого ухудшения геополитической обстановки Россия оказалась в довольно непростой ситуации. Налицо рецессия экономики, неопределенность

на валютном рынке, рост инфляции, ухудшение инвестиционного климата. Ситуация, когда, например, под эгидой защиты прав человека осуществляется деятельность, деструктивная по

отношению к государственно-правовым явлениям, также исключительно актуальна для нашей страны [1, с. 14].

Сложившееся положение требует от власти реализации новых неординарных подходов к осуществлению государственного управления, направленных на мобилизацию всех ресурсов государства и общества, при этом необходимо исходить из минимизации использования субординационных, командных методов управления, их планомерной замены на более гибкие методы, ориентированные на равноправное и взаимовыгодное партнерство всех участников общественных отношений [2, с. 28].

В этой связи особое значение приобретает разработка научных рекомендаций, касающихся методологических основ организации взаимодействия участников управленческих отношений, возникающих в процессе деятельности органов государственной власти.

Проведенный автором анализ научных источников, нормативных актов федеральных и региональных органов власти, актов органов местного самоуправления показал, что ни в научной среде, ни на практике не сложилось единообразного подхода к пониманию сущности процессов взаимодействия субъектов государственного управления, разграничению и соотношению различных его видов.

Толковый словарь русского языка определяет взаимодействие как взаимную связь явлений, взаимную поддержку [3, с. 68].

В самом широком понимании взаимодействие — философская категория, отражающая процессы воздействия объектов друг на друга, их взаимную обусловленность и порождение одним объектом другого. Взаимодействие выступает в качестве универсальной формы движения, развития, оно определяет существование и структурную организацию любой материальной системы [4, с. 81].

В более узком понимании — это совместная или согласованная в пространстве и времени деятельность двух или большего числа субъектов по достижению одной или нескольких общих целей [5, с. 16].

Взаимодействие субъектов общественных отношений, возникающих в процессе осуществления государственного управления, может носить характер *субординации, координации, кооперации и реординации.*

Субординация (лат. *subordinatio* — соподчинение) — модель социального управления, при которой осуществляется вертикальное упорядочение, а один из элементов какой-либо общности или одна из взаимодействующих общностей играет роль ведущего, определяющего начала в деятельности всех остальных.

Субординация представляет собой систему взаимоотношений, построенную по принципу иерархии, соподчиненности субъектов управленческих отношений. Для взаимодействия, осуществляемого в порядке субординации, характерным является неравенство участников управленческих отношений в процессе принятия решений, максимальная ограниченность влияния управляемого субъекта на управляющего субъекта.

Подавляющее большинство авторов не рассматривают субординационные взаимоотношения субъектов государственного управления в качестве одного из видов взаимодействия, подразумевая под последним исключительно совместную или согласованную деятельность более или менее равноправных субъектов. При этом, разграничивая различные виды взаимодействия, как правило, исходят из соотношения правомочий субъектов, оставляя за скобками крайний вариант — абсолютную неравноправность субъектов управленческих отношений. Отчасти данный подход объясняется тем, что в процессе субординационных отношений не всегда явно прослеживается осуществление именно взаимных действий, довольно часто вышестоящий субъект, реализуя свои властные полномочия, просто отдает распоряжения нижестоящему субъекту, даже не требуя предоставления информации об их исполнении. По нашему мнению, указанные случаи также необходимо рассматривать в качестве взаимодействия, характерной особенностью которого является разделение функций между субъектами управленческих отношений при решении общих задач.

Более четко взаимодействие, основанное на субординации, прослеживается, например, в процессе разработки проектов нормативных актов нижестоящими органами власти по поручению вышестоящих, при реализации государственных целевых программ и т. д. Отличительной особенностью возникающих при этом управленческих отношений является наличие обратной связи между субъектами управления.

Следующим видом взаимодействия является координация.

Координация (лат. *coordinatio* — сорасположение) — модель управления, при которой осуществляется горизонтальное упорядочение, а стороны, части и элементы одной и той же социальной общности или нескольких общностей характеризуются тождественностью.

В отличие от субординационных управленческих отношений для взаимодействия субъектов одного иерархического уровня возникает необходимость *координации* их деятельности, которая предполагает организацию взаимодействия, разделение труда, распределение задач и функциональных обязанностей в системе управления, проведение единой стратегии и линии поведения отдельных участников, установление системы определенных отношений между ними и др. [6, с. 12].

Под координацией также понимается урегулированная система отношений, обеспечивающая согласованную деятельность субъектов взаимодействия в целях эффективного и оперативного решения стоящих общих задач [7, с. 11].

По мнению О. В. Зимина и Ю. В. Быстровой, координация — это взаимодействие высшего порядка, при котором вырабатывается тактическая и стратегическая линия поведения каждого участника, определяются основные, приоритетные направления, устанавливается система координационных отношений, проводится правовое регулирование совместной деятельности [8, с. 97].

Вышеуказанные определения не совсем точно отражают сущность координации, в частности, остается непонятным, каким именно образом происходит согласование деятельности субъектов взаимодействия, установление системы взаимоотношений между ними.

Субъекты взаимодействия, носящего координационный характер, бесспорно, являются равноправными по своему статусу и должны находиться на одном иерархическом уровне, в то же время для осуществления координационного взаимодействия необходимо наличие координирующего центра, наделенного определенными властными полномочиями. Указанные полномочия могут быть переданы координирующему центру либо в силу законодательного установления, либо по

соглашению сторон.

Некоторые авторы отождествляют понятия «взаимодействие» и «координация», указывая на то, что взаимодействие более широкое понятие, чем координация, и охватывает последнее [7, с. 11]. Действительно, «координация» и «взаимодействие» — два неразрывно связанных между собой понятия, однако они не относятся как часть и целое. Если взаимодействие есть взаимосвязь, взаимозависимость элементов определенной системы, то координация — один из видов установления внутрисистемных связей.

Существует и иная позиция, согласно которой координация и взаимодействие противопоставляются друг другу на том основании, что в первом случае якобы имеет место подчинение нижестоящих органов вышестоящим, а во втором такая подчиненность отсутствует [9, с. 3].

В обоснование указанной позиции иногда ссылаются на место прокуратуры при координации деятельности правоохранительных органов.

Ошибочность этого мнения заключается в том, что оно опирается больше на сложившуюся негативную практику, чем на положения нормативных правовых актов.

Действительно, в соответствии с ч. 1 ст. 8 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» деятельность правоохранительных органов по борьбе с преступностью координируют Генеральный прокурор Российской Федерации, прокуроры субъектов Российской Федерации, городов, районов и другие территориальные прокуроры, а также приравненные к ним военные и иные специализированные прокуроры [10].

Согласно п. 7 Положения о координации деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью, утвержденного Указом Президента Российской Федерации от 18.04.1996 г. № 567 «О координации деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью» прокуроры не реже одного раза в квартал на правах председателей созывают координационные совещания правоохранительных органов [11].

Однако и это закреплено в п. 4 указанного Положения: координационная деятельность правоохранительных органов по борьбе с преступностью осуществляется на основе равенства всех ее участников. Более того,

решение координационного совещания считается принятым, если оно одобрено руководителями правоохранительных органов, на которых возлагается его выполнение (п. 8).

Некорректное использование терминов «координация» и «взаимодействие» присутствует и в нормативных актах.

В качестве примера можно привести Указ Президента РФ от 2 июля 2005 г. № 773 «Вопросы взаимодействия и координации деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и территориальных органов федеральных органов исполнительной власти» и Постановление Правительства РФ от 5 декабря 2005 г. № 725, утвердившее Положение «О взаимодействии и координации деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и территориальных органов федеральных органов исполнительной власти».

В содержании вышеуказанных нормативных актов регламентируются исключительно вопросы, касающиеся некоторых общих форм взаимодействия органов исполнительной власти регионального уровня и территориальных органов федеральных органов исполнительной власти. С какой целью в названии актов упоминается «координация», остается непонятным, особенно с учетом того, что установление координационных связей представляет собой один из видов взаимодействия.

Еще одним видом взаимодействия является кооперация, представляющая собой сотрудничество, совместную деятельность для достижения конкретной цели [3, с. 739].

Кооперация — это, своего рода, обмен навыками и умениями, средствами и технологиями в процессе совместной деятельности [12, с. 16], а также информацией, необходимой для принятия управленческих решений.

Кооперация, в отличие от координации, характеризуется отсутствием координирующего центра. Все субъекты взаимодействия подобного рода полностью самостоятельны и независимы, в то же время их деятельность направлена на решение одной или очень схожих задач, используемые при этом способы и методы могут сильно отличаться.

В качестве примера кооперации в

государственном управлении можно привести взаимодействие региональных органов исполнительной власти и территориальных органов федеральных органов исполнительной власти, осуществляемое в процессе обеспечения конституционных прав граждан, управления государственным федеральным имуществом, в вопросах социально-экономического развития субъектов РФ.

Для согласования деятельности субъектов управления в данном случае могут создаваться консультационно-совещательные органы.

Правоотношения, устанавливаемые между субъектами кооперационного взаимодействия, являются горизонтальными. При этом необходимо согласиться с позицией А. П. Алексеева и В. А. Мельникова о том, что горизонтальные административно-правовые отношения хотя и реализуются в сфере государственного управления, но своей непосредственной задачей воздействия на управляемый объект не имеют [13, с. 34].

В использовании кооперационных механизмов заложен огромный потенциал повышения эффективности государственного управления на всех уровнях, в том числе за счет реализации возможностей различных институтов гражданского общества, предпринимательского сообщества.

Необходимо отметить слабый уровень теоретической проработанности вопросов использования кооперации в процессе осуществления государственного управления.

Еще менее изученным является взаимодействие, осуществляемое в виде реординации.

Реординация (лат. *reordination* — переподчинение) — одна из организационно-технических форм человеческих взаимодействий, проявляющихся в вертикальном упорядочении снизу вверх (управляемый предпринимает организационные действия, на которые обязан реагировать управляющий, например, вносит предложение, подает жалобу, отказывается выполнять распоряжение ввиду его незаконности и т. д.) [14, с. 327].

В самом широком смысле реординация проявляется в реализации гражданами права на проведение референдумов, массовых общественно-политических мероприятий, общественного обсуждения проектов нормативных актов, деятельности общественных

советов при органах власти и т. д.

С учетом вышеизложенного можно сделать следующие выводы: субординация, координация, кооперация и реординация — широко распространенные явления в социальной действительности, одновременно составляющие основу системы государственного управления и выступающие в качестве различных видов установления межсистемных связей между его субъектами. Взаимно дополняя друг друга, они в равной мере способны придать системе государственного управления устойчивость и долговечность, а также обеспечить компромисс между интересами общества и государства в целях достижения максимального блага в рамках существующего социально-политического строя.

Список библиографических ссылок

1. Попов В. В. Проблемы теории прав человека: информационная теория прав человека // Вестник Волгоградской академии МВД России. 2014. № 1 (28).
2. Мещеряков А. Н. Правовое регулирование и проблемы оценки эффективности деятельности высших должностных лиц субъектов Российской Федерации // Вестник Волгоградской академии МВД России. 2014. № 3 (30).
3. Ожегов С. И. Словарь русского языка / под ред. Н. Ю. Шведовой. М., 1987.
4. Философский энциклопедический словарь / под ред. Л. Ф. Ильичева, П. Н. Федосеева, С. М. Ковалева. М., 1983.
5. Томин В. Т. Проблемы оптимизации сферы функционирования органов внутренних дел. Горький, 1978.
6. Кузнецов А. П., Щербаков В. Ф. Взаимодействие правоохранительных и контролирующих органов при противодействии экономической преступности: теоретико-прикладной аспект: моногр. Н. Новгород, 2007.
7. Коваленко А. П., Логинова Н. Г., Николаева Н. М. Взаимодействие при раскрытии и расследовании преступлений: учеб. пособие. М., 2010.
8. Зимин О. В., Быстрова Ю. В. Взаимодействие субъектов предупреждения легализации (отмывания) денежных средств или иного имущества, приобретенных преступным путем // Научный портал МВД России . 2009. № 4 (8).
9. Запаренко А. М. Координация деятельности органов предварительного следствия как составная часть процесса организации расследования преступлений // Рос. следователь. 2010. № 19.
10. О прокуратуре Российской Федерации: федер. закон от 17.01.1992 № 2202-1 (ред. от 21.11.2011) // Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
11. О координации деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью (вместе с «Положением о координации деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью»): указ Президента РФ от 18.04.1996 № 567 (ред. от 25.11.2003) // Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
12. Максуров А. А., Макаров И. И. Координация в праве: моногр. Ярославль, 2012.
13. Алексеев А. П., Мельников В. А. Основы государственного и муниципального управления в Российской Федерации: учеб. пособие. Волгоград, 2012.
14. Яценко Н. Е. Толковый словарь обществоведческих терминов. М., 1999.