

КООРДИНАЦИЯ В СИСТЕМЕ ГОСУДАРСТВЕННОГО И МУНИЦИПАЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ: МОДЕРНИЗАЦИОННЫЙ АСПЕКТ

*Анатолий Адамович**

В настоящее время Российская Федерация включилась в процесс модернизации. По предпринимаемым мерам можно судить, что приоритет в механизмах реализации власти, в том числе в системе государственного и муниципального управления отдается субординационным связям.

Несомненно, субординационные отношения в государственном управлении в течение непродолжительного по историческим меркам времени, а тем более в экстремальных условиях объективно оправданны и, как правило, весьма эффективны. Но они имеют свои временные и пространственные границы, выход за которые существенно снижает эффективность управляющего воздействия.

Не умаляя значимости иерархичности власти, в условиях разделения государственной власти «по горизонтали» на три ветви и «по вертикали» на федеральную и субъектов Федерации, а также выделения местного самоуправления в относительно самостоятельную систему властных отношений, на одно из ведущих мест выходит проблема развития координационных связей и отношений.

Следует при этом заметить, что пока координация функционирования элементов системы государственного и муниципального управления как особый предмет научного анализа остается вне поля зрения отечественных исследователей. Согласно каталогам Российской государственной библиотеки в Российской Федерации имеется около 30 научных работ, посвященных координации деятельности государственных и местных органов. Но нет ни одной работы, в которой была бы исследована координация в системе государственного и му-

ниципального управления. Особенно ее правовые институты, формы и методы.

Практика функционирования системы государственного и муниципального управления идет по традиционному отечественному направлению в сторону централизации и субординации. В результате складывается парадоксальная ситуация. С одной стороны, Конституция Российской Федерации закрепляет одну модель рассматриваемой системы, а с другой стороны, практика идет к противоположной модели. Причины такой ситуации в принципе понятны и обуславливаются целым рядом факторов: а) сложившимися традициями; б) заинтересованностью определенных слоев и групп общества, прежде всего самой бюрократии; в) недостаточной научной обоснованностью путей построения демократического правового федеративного государства, основные контуры которого закреплены в Основном законе. В этих условиях позитивная модернизация управленческих отношений необходима, в противном случае самые хорошие пожелания и декларации могут привести не к тем результатам, на которые мы рассчитываем.

Из теории систем известно, что изменения в одном из элементов системы могут вызвать цепную реакцию непредсказуемой трансформации или самоуничтожения самой системы. В свою очередь из теории государственного управления также известно, что данный вид управления непрерывен. Изменение, разрушение одного субъекта управления вызывает появление другого. Каким будет этот субъект в результате модернизации, зависит от а) избранных и реализуемых целей модернизации; б) точности определения

* Адамович Анатолий Сергеевич, кандидат юридических наук, доцент кафедры государственного управления, правового обеспечения государственной и муниципальной службы Российской академии государственной службы при Президенте Российской Федерации

элементов системы государственного и муниципального управления, подлежащих изменению или ликвидации; в) последовательности изменения элементов системы и выстраивания между ними взаимосвязей и взаимодействия; г) целостности, системности процесса модернизации; д) эффективности противодействия негативному воздействию внутренних и внешних факторов; е) учета тенденций изменений в объекте управления, вызванных модернизацией субъекта управления.

На модернизацию системы государственного и муниципального управления оказывает существенное влияние то, что данная система в своей основе – это население страны, включенное в различные виды жизнедеятельности. И все зависит от того, в какие виды деятельности оно будет включено, насколько будет налажено взаимодействие как внутри общества, так и общества и власти. Согласованных действий можно добиться во многом грамотной и хорошо продуманной координацией деятельности власти и общества. Как свидетельствует опыт, координация позволяет 1) включить в процесс модернизации широкие слои населения; 2) наладить взаимодействие между властью и обществом; 3) обеспечить системность процесса модернизации; 4) укрепить систему государственного и муниципального управления; 5) остановить разрушительные процессы в государстве и обществе; 6) получать объективную информацию о состоянии субъекта и объекта управления; 7) правильно выбрать концептуальные основы построения системы государственного и муниципального управления; 8) избежать многих проблем и рисков, которые будут порождаться процессом модернизации.

Конечно, однозначно утверждать, что в настоящее время институтов координации в системе государственного и муниципального управления нет вообще, нельзя. Они имеются как во взаимоотношениях между ветвями власти, так и между ее уровнями. Одни из них установлены и закреплены нормативно, другие сложились в процессе практики. Но если их рассматривать в совокупности, то они пока не имеют системного комплексного характера. Особенно это относится к законодательной ветви власти. Анализ ее деятельности показывает,

что она либо не взаимодействует должным образом с другими ветвями власти, либо, как это наблюдается в последнее время, находится, по сути, в подчинении другой ветви власти, тем самым теряя свою самостоятельность и идентичность.

Слабо развиты институты координации во взаимоотношениях между Федеральным Собранием Российской Федерации и законодательными представительными органами субъектов Федерации, особенно в плане реализации своих законодательных функций. В результате законодательный процесс выстроен так, что он рождает огромное количество законов, которые выполнить на практике не представляется возможным. В принимаемых законах много пробелов, коллизий. Реализация законов прогностического плана нередко приводит к результатам прямо противоположным ожидаемым.

Неразвитость институтов координации в системе государственного и муниципального управления привела к тому, что функционирование ее подсистем и отдельных элементов ведет к нарушению системности функционирования всей системы в целом. Особенно это характерно для исполнительной ветви. Немало проблем в развитии координации отношений между законодательной и исполнительной ветвями власти, особенно в сфере законотворческого процесса. По-прежнему существует проблема корреляции между законами и подзаконными актами, отставания, запаздывания темпов законодательного процесса по отношению к протекающим в обществе процессам. В результате система государственного и муниципального управления не обеспечивает реализацию принципа опережения, предвидения в управлении. Нуждается в координации и судебная ветвь как в отношениях с другими ветвями власти, так и внутри самой судебной системы.

И самой сложной, пожалуй, остается проблема координации отношений местного самоуправления с другими элементами системы государственного и муниципального управления. В настоящее время на местное самоуправление возложено больше обязанностей, чем прав. Также оно не имеет достаточных ресурсов для выполнения этих обязанностей. В то же время в отношениях

между муниципальным и государственным управлением все больше наблюдается субординация, чем координация. Это может привести к тому, что местное самоуправление, как говорится, «умрет во младенчестве».

Набор элементов системы государственного и муниципального управления, соответствующей определенному Конституцией государству, имеется. Не-

сомненно, что задачей модернизации будет создать из этого набора систему, рационально развивая для этого между ее элементами координационные, субординационные (без них тоже не обойтись), ординационные и кооперационные связи во имя сохранения и поступательного развития жизнедеятельности общества.