

УДК 34

DOI: 10.34670/AR.2022.25.40.002

Формы взаимодействия властей

Кумаритова Анна Александровна

Студент,

Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ,
119571, Российская Федерация, Москва, просп. Вернадского, 82;
e-mail: kumaritova-a@mail.ru

Аннотация

При построении любой системы управления ее структура должна определяться ее функциями. В системе функций государственного управления существует такая система, как высшее представительство государства за пределами и внутри страны. Она может проявляться в различных силах, диапазон действия которых относительно стабилен. Статья дает анализ формам взаимодействия органов государственной власти. Раскрывается сущность и основные принципы форм, которые исследователи в научной литературе выделяют в качестве основных. Автор исследования заключает, что к формам взаимодействия органов государственной власти относятся такие формы как: контроль, сотрудничество, координация, совместная деятельность. При реализации различных функций органов государственной власти, необходим контроль, который направлен на проверку соответствия реализуемого решения поставленным целям и задачам. Это предполагает обеспечение порядка и взаимодействие различных субъектов. На сегодняшний день, к основным формам контроля государственных органов относится: проведение проверок, дача указаний, подотчетность, согласование решений. Совместная деятельность предполагает достижение целей и задач посредством взаимодействия и принятия управленческих решений на совместной основе. Координация поддерживает согласованные действия органов государственной власти, что основано на синхронизации деятельности.

Для цитирования в научных исследованиях

Кумаритова А.А. Формы взаимодействия властей // Вопросы российского и международного права. 2022. Том 12. № 2А. С. 16-23. DOI: 10.34670/AR.2022.25.40.002

Ключевые слова

Формы взаимодействия, органы государственной власти, контроль, сотрудничество, координация.

Введение

Форма взаимодействия в научных исследованиях рассматривается как «вид взаимодействия участников». Некоторые авторы концепции «формы взаимодействия» относят к понятию «формы» также способы и механизмы, благодаря которым возможна слаженность действий участников такого взаимодействия, поэтому можно также говорить о том, что формы взаимодействия – это «вид связи участников взаимодействия на основании принятия решений и осуществления деятельности, нацеленной на достижение единого конечного результата» [Останков, 2018].

Существуют разные формы взаимодействия между органами государственной власти. В научной литературе исследователи выделяют такие формы взаимодействия властей: контроль, сотрудничество, координация, совместная деятельность [Какадий, Ширипова, 2019].

При построении любой системы управления ее структура должна определяться ее функциями. В системе функций государственного управления существует такая система, как высшее представительство государства за пределами и внутри страны. Она может проявляться в различных силах, диапазон действия которых относительно стабилен.

Выделить специальный орган для выполнения этой функции или включить его в компетенцию другого органа – это вопрос политического выбора. И в подавляющем большинстве государств такой выбор делается в пользу специального органа. Этот орган – глава государства. Институт главы государства является неотъемлемой частью механизма осуществления власти во всех современных государствах.

Должность главы государства существует как в странах с президентской, так и парламентской формой правления. Как символ государственности, олицетворяя важнейший государственный институт, глава государства призван обеспечить согласованное функционирование и взаимодействие органов государственной власти, быть гарантом Конституции, прав и свобод человека и гражданина. Стоит отметить, то конституционно закрепленные функции главы государства обусловлены формой правления государства.

Конституционно-правовая доктрина многих стран рассматривает институт главы государства как гарант национального единства, обеспечивающий одновременно преемственность и стабильность государственной власти, взаимодействие ее различных ветвей [Макаренко, Романько, 2021]. В этих условиях объединение главы государства с какой-либо одной ветвью власти может нарушить баланс государственных полномочий и, следовательно, исказить применение самого принципа разделения властей.

Зачастую конституционно-правовое регулирование института главы государства устроено таким образом, что позволяет существенно изменить объем полномочий главы государства при изменении соотношения политических сил в стране и особенно их размещения в парламенте или даже нижней палате парламента. На место и роль главы государства также могут влиять сложившиеся ценности, идеалы и представления о правильной организации публичной власти, а также уровень и степень самостоятельности различных ветвей власти и их носителей в государстве.

Основная часть

Повышение эффективности функционирования государственной власти является одной из важнейших задач, от выполнения которой во многом зависит результативность деятельности конкретных субъектов. При разработке стратегически важных приоритетов развития в целом,

одной из форм взаимодействия является контроль. Сущность конституционных норм, в рамках регулирования института контроля заключается в определенных ключевых положениях, которые определяют вектор государственной деятельности в области контроля.

Основная цель контрольной деятельности заключается в проверке достижения намеченных планов в рамках конкретного государственного управленческого решения. Контроль в конечном счете определяет, насколько изменение объекта доведено до его запланированного состояния. Другими словами, насколько достигнутый результат соответствует цели, выраженной в проекте. Контроль, ориентированный на конечный результат, вместе с тем составляет часть всего процесса исполнения решения, так как начинается он с момента реализации проекта.

Основная цель контрольной деятельности заключается в проверке достижения намеченных планов в рамках конкретной деятельности. Понятие контролирующей деятельности в науке является дискуссионным, исследователи по-разному рассматривают понятие контроля. Так, в частности, некоторые ученые отождествляют понятие контроля с мониторингом [Бостанова, Аргуянов, Головин, 2021]. По мнению других, контрольная деятельность имеет субъективную природу, то есть, связана с деятельностью специально уполномоченных органов власти, которые осуществляют конкретные полномочия в рамках контроля [Котина, 2021].

Сущность контроля заключается в фиксировании адекватности (соответствия) целям, решений направления, способа управленческих действий и результата этих действий. Контроль, в конечном счете, определяет, насколько изменение объекта доведено до его запланированного состояния. Другими словами, насколько достигнутый результат соответствует цели.

Наиболее простое определение в рамках контроля как формы взаимодействия властей содержится в рамках понятия проверки, или проверочной деятельности. Проверка позволяет оценить насколько реализуемая деятельность соответствует запланированным и затраченным ресурсам, целям и задачам [Бритикова, 2017].

Дача указаний одного органа государственной власти другому органу публичной власти, как способ государственного контроля, по вопросам реализации переданных полномочий, заключается в осуществлении отдельных исполнительно-распорядительных полномочий, таких как выдача письменных предписаний об устранении выявленных нарушений законодательства, обязательных для исполнения органами и должностными лицами.

Другой формой государственного контроля является проведение проверок. Законодательством устанавливается порядок проведения таких проверок. Основная цель проведения проверки – выявление и предотвращение фактов незаконного или неэффективного осуществления органами власти управленческих решений.

По мнению А.М. Тарасова «учитывая роль, место и задачи президентского контроля, осуществляемого только за основными, стратегически значимыми направлениями работы подконтрольных органов, устанавливаемые еще на предконтрольном этапе, в том числе дистанционными способами, путем анализа конечных результатов их работы, президентский контроль относится к ресурсосберегающим видам государственного контроля» [Тарасов, 2019].

Кроме того, органы власти в рамках реализации контроля являются подотчетными. По мнению М.Ю. Гундина, А.Н. Писарева подотчетность является элементом информационной открытости государственного управления [Гундин, Писарев, 2019]. Чем больше информации – тем прозрачнее власть. Существование прозрачности обеспечивается тем, что гражданское общество, проявив свою позицию, превращается в миллионы «ревизоров», представляя интересы всего населения в целом в их благо.

Подотчетность можно понимать в широком и узком смыслах. Так, в широком смысле это определенный процесс взаимодействия по предоставлению информации со стороны органов власти.

Подотчетность государственного управления может пониматься также как система отношений, организованная таким образом, что один орган имеет «право проверять деятельность другого, включая право отменять или останавливать действие его управленческих актов, а последний обязан предоставлять необходимые возможности для таких проверок и отчитываться в своей деятельности» [Основы государственного и муниципального управления, www].

Подотчетность осуществляется на основе иерархии органов власти. Внешняя подотчетность связана с отчетностью перед обществом в виде раскрытия информации в рамках отчетов о деятельности, что реализуется посредством итогов деятельности.

Внутренняя подотчетность – это подотчетность между ведомствами также в рамках иерархии. Так, территориальные органы того или иного ведомства подотчетны центральному аппарату ведомства. В рамках ведомственного уровня, например, можно выделять механизм надзорной подотчетности, которая основана на проверочной и контрольной деятельности.

В рамках отчетной деятельности, государственные органы формируют отчет, который является документом, свидетельствующим о реализации управленческих решений в рамках конкретных критериев, которые разработаны на законодательном уровне.

Отчетность органов власти основывается в рамках открытости и прозрачности деятельности органов власти.

Реализация принципа подотчетности должна обеспечиваться, в том числе, при разработке нормативных предписаний всех уровней, регламентирующих правила подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации – механизм правовой подотчетности.

Институт отчетности власти - важная форма реализации функции органов власти.

Роль отчетности публичных органов власти, а самое главное достоверности отчетов о реализуемых управленческих решениях, на современном этапе развития существенно возрастает, что обусловлено обострением кризисных явлений в финансово-экономическом развитии, влиянием как внешних, так и внутренних факторов на реализацию решений. Государство стремится создать эффективную модель не только управления, но и контроля за принимаемыми управленческими решениями, отвечающего требованиям: законности, целесообразности, рациональности, планирования, распределения.

В условиях пандемии и неопределенности ситуации с экономикой, а также существенным возрастанием расходов государства, роль контроля за управленческими решениями и их качеством имеет особое значение. Контроль призван обеспечить эффективность управления финансами.

Подотчетность определяется контролирующей деятельностью в структуре управления, которая может осуществляться как на уровне институтов публично-властного характера (органы власти различных уровней), так и контроля государственных служащих в области принятия решений.

Если рассматривать президентские республики, то в таких странах исполнительная власть отвечает перед парламентом страны и президентом. Данный факт объясняется тем, что в ряде стран (Италия, Франция, Польша) Правительство формируется парламентским и внепарламентским способом. Другими словами, премьер-министр назначается президентом,

члены правительства по представлению премьера. В странах СНГ можно наблюдать разную картину.

Например, в Белоруссии президент может назначить премьера-министра только с согласия собрания нижней палаты парламента, таким же образом можно снять премьер-министра с должности. В Грузии премьер-министра может назначать только парламент по представлению президента. В Молдове только по решению парламентского большинства президент может назначить премьера [Алямкин, 2021].

Ответственность правительства в качестве коллегиального органа может быть перед президентом и премьер-министром. Данный вид ответственности может выражаться в недоверии правительству или отдельным членам правительства. В этом случае президент чаще всего наделен полномочиями роспуска правительства или увольнения отдельных членов правительства.

Формой взаимодействия является сотрудничество органов государственной власти. В 60-ые гг. XX в. была сформирована теория стратегического менеджмента, которая сформировала стратегический подход к принятию управленческого решения. Родоначальником данной теории стал И. Ансофф [Ansoff, 1965], который обосновывал принятие управленческого решения посредством стратегического планирования [Ansoff, 1991].

Зародившись как стратегический менеджмент в рамках деятельности субъектов коммерческой предпринимательской деятельности, спустя годы, государства постепенно стали внедрять этот подход стратегического планирования в государственное управление, что впервые было осуществлено в США. В настоящее время, государственное стратегическое планирование как определенный институт применяется во многих странах, в том числе и в России. Именно государственное стратегическое планирование выступает формой сотрудничества и совместной деятельности органов власти.

Государственное стратегическое планирование позволяет разрабатывать государственное управленческое решение на основе конкретной стратегии, которая устанавливает цели и задачи, учитывает конкретные ресурсы, которые будут использованы для реализации управленческого решения [Потапов, 2018].

Парламент принимает решения не только в принятии законодательства о той или иной программе, государственном стратегическом проекте, так и формирует в бюджете расходы на стратегическое планирование. Правительство реализует различного рода проекты, программы государственного уровня. В странах, где президент возглавляет исполнительную власть государства, взаимодействие между правительством и президентом более тесное, нежели, когда президент стоит над властями.

Координация также является с одной стороны формой взаимодействия, а с другой показателем эффективности органов государственной власти. Координация требуется на всех этапах государственной политики. Координация поддерживает согласованные действия органов государственной власти. В современном контексте государственной политики разнообразие заинтересованных сторон вовлечено в процесс принятия решений или любых политических действий; следовательно, именно синхронизированные действия правительства, парламента и главы государства определяют согласованность действий и поддерживают политическую повестку дня.

Учитывая важность координации в организации, координацию деятельности как форму взаимодействия органов власти стоит понимать, как динамический процесс, который облегчает процесс организационной деятельности и позволяет избежать дублирования и

несогласованности в политике и различных направлениях государственного развития. Координация способствует принятию согласованных действий для сведения к минимуму конфликтующих интересов между заинтересованными сторонами в политическом процессе. Стоит отметить, что за последние несколько десятилетий в государственном секторе различных стран были предприняты важные инициативы по реформированию, и почти все правительства по всему миру предприняли различные стратегии в процессе реализации политики или действий.

Заключение

Таким образом, к формам взаимодействия органов государственной власти относятся такие формы как: контроль, сотрудничество, координация, совместная деятельность. При реализации различных функций органов государственной власти, необходим контроль, который направлен на проверку соответствия реализуемого решения поставленным целям и задачам. Это предполагает обеспечение порядка и взаимодействие различных субъектов. На сегодняшний день, к основным формам контроля государственных органов относятся: проведение проверок, дача указаний, подотчетность, согласование решений. Совместная деятельность предполагает достижение целей и задач посредством взаимодействия и принятия управленческих решений на совместной основе. Координация поддерживает согласованные действия органов государственной власти, что основано на синхронизации деятельности.

Библиография

1. Алямкина А.Н. Исполнительная ветвь власти в системе государственного управления России и зарубежных стран // Интерактивная наука. 2021. № 5 (60). С. 50-52.
2. Бостанова А.А., Аргуянов Р.Р., Головин В.Т. Контроль в процессе реализации управленческих решений // Социально-экономическое развитие России: проблемы, тенденции, перспективы. Курск, 2021. С. 30.
3. Бритикова Е.А. Постсоветская модернизация России: значение властного ресурса (статья 2) // Alma mater. 2017. № 11. С. 113.
4. Гундин М.Ю., Писарев А.Н. Повышение открытости информации о деятельности органов публичной власти // E-scio. 2019. № 5 (32). С. 26.
5. Каканий И.И., Ширипова Д.Б. Формы взаимодействия органов государственной власти в Российской Федерации // Бюллетень науки и практики. 2019. Т. 5. № 6. С. 470.
6. Котина Е.С. Контрольно-надзорная деятельность органов власти в Российской Федерации // Вестник научной мысли. 2021. № 2. С. 76.
7. Макаренко М.В., Романько И.Е. Правовой статус органов государственного управления в зарубежных странах // Будущее 2021. Курск, 2021. С. 129-132.
8. Основы государственного и муниципального управления. URL: https://studme.org/80961/pravo/podotchetnost_gosudarstvennogo_upravleniya
9. Останков Д.Б. Проблемы взаимодействия органов государственной власти и местного самоуправления в Российской Федерации // Современные проблемы науки и образования. 2018. № 2. С. 3-5.
10. Потапов Л.В. Методология и организация системы стратегического планирования социально-экономического развития региона // Регионалистика. 2018. Т. 5. № 3. С. 47.
11. Тарасов А.М. Президентский контроль – стратегический вид внешнего государственного контроля // Труды академии управления МВД России. 2019. № 4. С. 8-17.
12. Ansoff H. Corporate Strategy: An Analytical Approach to Business Policy for Growth and Expansion. McGraw Hill Book Co., 1965. 241 p.
13. Ansoff H. Critique of Henry Mintzberg's "The Design school: Reconsidering the basic premises of strategic management" // Strategic Management Journal. 1991. № 12 (5). P. 449.

Forms of interaction of the authorities

Anna A. Kumaritova

Graduate Student,
Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration,
119571, 84, Vernadskogo ave., Moscow, Russian Federation;
e-mail: kumaritova-a@mail.ru

Abstract

When building any control system, its structure should be determined by its functions. In the system of public administration functions, there is such a system as the highest representation of the state outside and inside the country. It can manifest itself in various forces, the range of which is relatively stable. The research presented in this article gives an analysis of the forms of interaction between public authorities. The essence and basic principles of forms are revealed in the paper, which researchers in the scientific literature identify as the main ones. The author of the study concludes that the forms of interaction between public authorities include such forms as: control, cooperation, coordination, joint activities. When implementing various functions of public authorities, control is necessary, which is aimed at verifying the compliance of the implemented solution with the goals and objectives set. This involves ensuring order and interaction of various actors. Today, the main forms of control of state bodies include: conducting inspections, giving instructions, accountability, and coordinating decisions. Joint activity involves the achievement of goals and objectives through interaction and management decision-making on a joint basis. Coordination supports the coordinated actions of public authorities, which is based on the synchronization of activities.

For citation

Kumaritova A.A. (2022) Formy vzaimodeistviya vlastei [Forms of interaction of the authorities]. *Voprosy rossiiskogo i mezhdunarodnogo prava* [Matters of Russian and International Law], 12 (2A), pp. 16-23. DOI: 10.34670/AR.2022.25.40.002

Keywords

Forms of interaction, public authorities, control, cooperation, coordination.

References

1. Alyamkin A.N. (2021) Iсполnitel'naya vetv' vlasti v sisteme gosudarstvennogo upravleniya Rossii i zarubezhnykh stran [The executive branch of power in the public administration system of Russia and foreign countries]. *Interaktivnaya nauka* [Interactive Science], 5 (60), pp. 50-52.
2. Ansoff H. (1965) *Corporate Strategy: An Analytical Approach to Business Policy for Growth and Expansion*. McGraw Hill Book Co.
3. Ansoff H. (1991) Critique of Henry Mintzberg's "The Design school: Reconsidering the basic premises of strategic management". *Strategic Management Journal*, 12 (5), p. 449.
4. Bostanova A.A., Arguyanov R.R., Golovin V.T. (2021) Kontrol' v protsesse realizatsii upravlencheskikh reshenii [Control in the process of implementing managerial decisions]. In: *Sotsial'no-ekonomicheskoe razvitiye Rossii: problemy, tendentsii, perspektivy* [Social and economic development of Russia: problems, trends, prospects]. Kursk.
5. Britikova E.A. (2017) Postsovetskaya modernizatsiya Rossii: znachenie vlastnogo resursa (stat'ya 2) [Post-Soviet modernization of Russia: the importance of the power resource (article 2)]. *Alma mater*, 11, p. 113.

6. Gundin M.Yu., Pisarev A.N. (2019) Povyshenie otkrytosti informatsii o deyatelnosti organov publichnoi vlasti [Increasing the openness of information about the activities of public authorities]. *E-scio*, 5 (32), p. 26.
7. Kakadii I.I., Shiripova D.B. (2019) Formy vzaimodeistviya organov gosudarstvennoi vlasti v Rossiiskoi Federatsii [Forms of interaction between public authorities in the Russian Federation]. *Byulleten' nauki i praktiki* [Bulletin of science and practice], 5, 6, p. 470.
8. Kotina E.S. (2021) Kontrol'no-nadzornaya deyatelnost' organov vlasti v Rossiiskoi Federatsii [Control and Supervisory Activities of Authorities in the Russian Federation]. *Vestnik nauchnoi mysli* [Bulletin of Scientific Thought], 2, p. 76.
9. Makarenko M.V., Roman'ko I.E. (2021) Pravovoi status organov gosudarstvennogo upravleniya v zarubezhnykh stranakh [Legal status of government bodies in foreign countries]. In: *Budushchee 2021* [Future 2021]. Kursk.
10. *Osnovy gosudarstvennogo i munitsipal'nogo upravleniya* [Fundamentals of state and municipal government]. Available at: https://studme.org/80961/pravo/podotchetnost_gosudarstvennogo_upravleniya [Accessed 12/12/2021]
11. Ostankov D.B. (2018) Problemy vzaimodeistviya organov gosudarstvennoi vlasti i mestnogo samoupravleniya v Rossiiskoi Federatsii [Problems of interaction between public authorities and local self-government in the Russian Federation]. *Sovremennye problemy nauki i obrazovaniya* [Modern problems of science and education], 2, pp. 3-5.
12. Potapov L.V. (2018) Metodologiya i organizatsiya sistemy strategicheskogo planirovaniya sotsial'no-ekonomicheskogo razvitiya regiona [Methodology and organization of the strategic planning system for the socio-economic development of the region]. *Regionalistika* [Regional studies], 5, 3, p. 47.
13. Tarasov A.M. (2019) Prezidentskii kontrol' – strategicheskii vid vneshnego gosudarstvennogo kontrolya [Presidential control is a strategic type of external state control]. *Trudy akademii upravleniya MVD Rossii* [Proceedings of the Academy of Management of the Ministry of Internal Affairs of Russia], 4, pp. 8-17.