

# АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО І ПРОЦЕС, ФІНАНСОВЕ ПРАВО, ІНФОРМАЦІЙНЕ ПРАВО

УДК 342.5

**Д. Е. АБЛЯЗОВ,***кандидат юридичних наук, доцент,**віце-президент Східноєвропейського університету економіки і менеджменту*

## ВЗАЄМОДІЯ ТА КООРДИНАЦІЯ В ДЕРЖАВНОМУ УПРАВЛІННІ

Досліджено категорії «взаємодія» та «координація» стосовно державного управління. Запропоновано авторський підхід до визначення їх співвідношення.

Проблеми взаємодії та координації є доволі актуальними у сучасних умовах розбудови державного управління. Так, О. М. Бандурка зазначає, що державне управління забезпечується виконанням низки функцій, під якими розуміють конкретні напрями діяльності. До них учений відносить і координацію як загальноорганізаційну функцію [1]. Координація в державному управлінні, – відзначає Ю. С. Шемшученко, – одна з основних управлінських функцій, зміст якої полягає в забезпеченні впорядкування взаємозв'язків і взаємодій між учасниками процесу державного управління з метою узгодження дій та об'єднання зусиль на вирішення загальних завдань [2, с. 345].

Серед науковців, які досліджували зазначені категорії, слід виділити: О. М. Бандурку, С. Г. Брателя, В. С. Гуславського, С. Ф. Денисюка, В. В. Ковальську, А. Т. Комзюка, Т. В. Корнякову, В. В. Маркова, О. М. Музичука, С. М. Протченка, Ю. С. Шемшученка, С. В. Шестака. Разом із тим, більшість досліджень мали прикладний характер та висвітлювали зазначені категорії щодо певних державних органів. З огляду на це, метою статті є визначення теоретичних засад взаємодії та координації у державному управлінні.

Слід одразу відзначити, що категорія «взаємодія» використовується різними галузями знань. Як указує А. Г. Спіркін, взаємодія – це філософська категорія, що відображає процеси впливу різних об'єктів один на одного, їх взаємну обумовленість, зміну стану, взаємоперехід, а також породження одним об'єктом іншого [3, с. 157]. У фізиці відомі чотири основні типи силової взаємодії, що дають ключ до розуміння нескінченного різноманіття процесів: гравітаційний, електромагнітний, сильний і слабкий (розпадний). Біологія досліджує енергети-

чні й інформаційні взаємодії на різних рівнях: молекулярному, клітинному, організменному, популяційному, видовому, біоценозному. В юридичній літературі під взаємодією розуміють засновану на законах та підзаконних нормативних актах, узгоджену за цілями, місцем та часом діяльність різноманітних виконавців сумісного вирішення поставлених перед ними завдань [4, с. 6], систематичне, стійке виконання дій, котрі спрямовані на те, щоб викликати відповідну реакцію партнера [5, с. 5].

Взагалі ж у юриспруденції категорія «взаємодія» найчастіше вживається тоді, коли йдеться про контакти України (її органів) з іншими країнами (їх органами), зв'язок правоохоронних органів з населенням, узгодження дій різних державних органів або різних структурних підрозділів одного державного органу. Так, В. К. Колпаков визначає взаємодію як наявність між міліцією і громадськістю стійких контактів, які виникають і розвиваються на основі загальних інтересів і в цілях боротьби з правопорушеннями, укріплення громадського порядку і громадської безпеки [6, с. 6–9]. К. К. Єрмаков розуміє взаємодію в органах внутрішніх справ як засновану на законах та підзаконних актах, узгоджену за метою, місцем та часом діяльність різних ланок системи органів внутрішніх справ щодо охорони громадського порядку та боротьби зі злочинністю [7, с. 4]. На думку Н. Є. Філіпенко, під взаємодією слід розуміти засновану на законах і підзаконних нормативних актах, погоджену за цілями, місцем і часом діяльність незалежних один від одного підрозділів чи окремих працівників щодо поєднання можливостей, сил, методів і засобів, які є у їх розпорядженні для успішного проведення комплексу процесуальних, оперативно-розшукових, організаційно-технічних,

профілактичних та інших заходів боротьби зі злочинністю [8, с. 85]. Н. В. Лебідь взаємодію державних інспекцій з іншими органами виконавчої влади розглядає як наявність між ними стійких контактів, що виникають і розвиваються на основі загальних інтересів з метою контролю за діяльністю підконтрольних державним інспекціям об'єктів та боротьби з порушеннями законодавства [9, с. 133].

Прикладами нормативного закріплення правил взаємодії є закони України «Про ратифікацію Угоди про принципи формування спільного транспортного простору і взаємодії держав-учасниць Співдружності Незалежних Держав у галузі транспортної політики» від 6 жовтня 1999 р. № 1126-XIV, «Про ратифікацію Угоди про взаємодію держав-учасниць Співдружності Незалежних Держав на випадок евакуації їх громадян з третіх країн у разі виникнення надзвичайних ситуацій» від 5 листопада 1998 р. № 233-XIV, постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження Угоди між Кабінетом Міністрів України та Урядом Російської Федерації про взаємодію при проведенні інспекційних заходів у місцях дислокації військових формувань Чорноморського флоту Російської Федерації на території України» від 13 квітня 2011 р. № 396 та «Про затвердження Порядку взаємодії органів виконавчої влади щодо обміну інформацією, необхідною для обчислення і справляння плати за землю» від 1 серпня 2006 р. № 1066.

Практика використання категорії «координація» свідчить про її застосування, як правило, тоді, коли необхідно об'єднати зусилля певних інституцій під патронатом інституції, яка наділена координаційними повноваженнями щодо них, для досягнення певної мети. Наприклад, Указ Президента України «Про заходи щодо вдосконалення координації діяльності органів виконавчої влади у сфері зовнішніх зносин» від 18 вересня 1996 р. № 841/96 покладає на Міністерство закордонних справ України координацію заходів органів виконавчої влади у сфері зовнішніх зносин, пов'язаних, зокрема, з участю міністерств та інших центральних органів виконавчої влади у роботі міжнародних організацій та їхніх органів, а також зі здійсненням загального нагляду за виконанням міжнародних договорів України, в тому числі й іншими сторонами, додержанням прав, що впливають із таких договорів для України. Метою вказаної діяльності є забезпечення цілісності зовнішньополітичного курсу держави, узгодженості дій органів вико-

навчої влади України у сфері зовнішніх зносин, неухильного додержання ними відповідних положень Конституції України, основних напрямів зовнішньої політики України, визначених Верховною Радою України, Закону України «Про міжнародні договори України», інших законів та нормативно-правових актів.

Як відзначає Н. Є. Філіпченко, координування – це сукупність дій, що обумовлена властивими повноваженнями суб'єктів управління, спрямованих на забезпечення упорядкованого функціонування суб'єкта й об'єкта управління, зокрема погодженої роботи всіх ланок системи та її окремих працівників [8, с. 85]. На думку В. Т. Білоуса, координація є функцією управління, змістом якої є забезпечення упорядкованих взаємозв'язків між організаціями, ділянками та учасниками виробництва й управління з метою узгодження дій щодо реалізації рішень, об'єднання спільних зусиль у вирішенні загальних завдань [10, с. 173].

О. Є. Луньов указував, що координація означає погодження та об'єднання дій з метою найбільш швидкого і найбільш правильного вирішення завдань із найменшими витратами сил, коштів та матеріальних цінностей. Учений виділяв два види координації: вертикальну і горизонтальну. Вертикальна координація – це управлінські відносини, які виникають між вищим і нижчим органами виконавчої влади. При цьому суб'єкти зв'язків можуть перебувати в організаційній залежності (один із них підпорядкований іншому), а можуть і не перебувати в ній. Так, наприклад, Міністерство юстиції України координує діяльність місцевих органів виконавчої влади (котрі, як відомо, не підпорядковані йому) щодо правової освіти населення. Горизонтальна координація виникає між двома або більше органами, що перебувають на одному організаційному рівні системи органів: наприклад, вищезазначене те саме Міністерство юстиції координує діяльність центральних органів виконавчої влади щодо правової освіти населення [11, с. 148].

Отже, О. Є. Луньов вважає, що координація виникає між двома або більше органами. Разом із тим у літературі існують підходи, за якими координація виникає мінімум між трьома органами. Так, Н. Є. Філіпченко зазначає, що взаємодія організується між двома і більш елементами системи (підрозділами, працівниками), а в процесі координації повинно брати участь як мінімум три елементи системи: один суб'єкт і два об'єкти управління [8, с. 85].

У зв'язку з цим слід розглянути співвідношення категорій «взаємодія» та «координація». Передусім відзначимо, що в юридичній літературі немає одностайності щодо такого співвідношення. Так, одна група авторів ототожнює ці категорії виходячи зі спільної для них категорії «узгодження». При цьому під узгодженням розуміють дію за значенням узгоджувати, тобто надавати відповідність будь-чому, єдності з чим-небудь, встановлювати відповідність, єдність між чимось [12, с. 26; 13, с. 74].

На думку Д. Г. Заброди, і координація, і взаємодія мають однакову мету – узгодження дій. З точки зору науковця, метою координації є створення відповідного режиму відносин між суб'єктами, за якого виконання ними узгоджених завдань досягається з найменшими витратами сил, засобів і часу. Метою ж взаємодії є здійснення певних узгоджених дій, спрямованих на досягнення конкретного результату [14, с. 238]. Також учений відстоює тезу, що без координації система існувати не може (оскільки це її об'єктивна властивість), а без взаємодії це можливо (оскільки вона є суб'єктивною властивістю) [14, с. 239].

Ми не можемо погодитися з останньою тезою Д. Г. Заброди, адже з філософської літератури нам відомо, що все, що відбувається у світі, обумовлено постійною взаємодією речей. У силу універсальності взаємодії здійснюється взаємний зв'язок усіх структурних рівнів буття, матеріальна єдність світу. Ним обумовлюється і виникнення, і розвиток об'єктів, і їх перехід з одного якісного стану в інший [3, с. 157].

Різницю категорій «взаємодія» і «координація» визначають й інші вчені. Так, Ю. В. Харченко та С. Г. Калмиков вказують, що координація містить у собі елементи підпорядкування підрозділів, що взаємодіють, координуючому центру, наділеному владними повноваженнями, рішення якого є обов'язковими для сторін, що взаємодіють. Взаємодія використовується тоді, коли однієї координації для виконання складних завдань недостатньо. Суттєвою ознакою цього є відсутність відносин влади – підпорядкування, тобто суб'єкти взаємодії рівні між собою [15, с. 71]. На думку А. В. Заторного, «координація – це управлінська діяль-

ність щодо забезпечення взаємодії, а взаємодія – сама діяльність, узгоджена внаслідок координації за цілями, місцем, часом, застосуванням сил і засобів для досягнення поставлених завдань» [16, с. 11–12]. Л. О. Фещенко вважає, що координаційна діяльність завжди є управлінською і здійснюється суб'єктами управління різного рівня; взаємодія може бути управлінською діяльністю лише тоді, коли взаємодіють органи, які виконують управлінські функції; для координації необхідна наявність суб'єкта координації, наділеного владними повноваженнями; координація та взаємодія співвідносяться як засіб і мета [17, с. 104]. Ф. М. Кобзарев вважає, що фактично будь-яка погоджена діяльність проводиться на основі взаємодії її учасників, однак не будь-яка взаємодія має суворо упорядкований і регламентований характер відповідно до встановлених умов і принципів. При взаємодії, на відміну від координації, її учасники, як правило, не мають жодних обов'язків щодо вироблення і застосування єдиних заходів, щодо розподілу сил і засобів, щодо встановлення попиту на виконання рекомендованих заходів [18, с. 448].

Якщо звернутися до словникової літератури, то Великий тлумачний словник сучасної української мови визначає слово «координація» як погодження, зведення до відповідності, встановлення взаємозв'язку, контакту в діяльності людей [19, с. 453], а слово «взаємодія» – як взаємний зв'язок між предметами у дії, а також погоджені дії між ким-, чим-небудь [19, с. 85].

Отже, виходячи з семантичного значення слів «взаємодія» і «координація», слід констатувати їх певну схожість. І взаємодія, і координація в державному управлінні здійснюються для досягнення певної мети. Разом із тим, практика застосування цих категорій дає можливість виділити їх відмінності. Так, для координації характерне виділення спеціального суб'єкта, який здійснює координаційні повноваження стосовно інших органів. Взаємодіють, як правило, органи одного рівня на підставі рівності прав і обов'язків. Крім цього, існує різниця й у кількісному складі: взаємодіяти можуть дві та більше інституції, а для координації необхідні як мінімум три учасники.

#### Список використаної літератури

1. Бандурка О. М. Управління в органах внутрішніх справ України : підручник / О. М. Бандурка. – Х. : Ун-т внутр. справ, 1998. – 480 с.
2. Юридична енциклопедія : в 6 т. Т. 3. К–М / редкол.: Ю. С. Шемшученко (відп. ред.) та ін. – К. : Укр. енцикл., 2001. – 789 с. : іл.

3. Спиркин А. Г. Основы философии : учеб. пособие для вузов / А. Г. Спиркин. – М. : Полит. лит., 1988. – 592 с.
4. Данилова С. И. Совершенствование форм, методов и приемов взаимодействия органов предварительного следствия с периодической печатью, теле- и радиовещанием : метод. рекомендации / С. И. Данилова, Л. С. Корнева. – М. : ВНИИ МВД России, 2004. – 12 с.
5. Наумкин Ю. В. Взаимодействие органов внутренних дел с учреждениями массовой информации в борьбе с преступностью / Ю. В. Наумкин. – Ташкент : Ташк. ВШ МВД СССР, 1999. – 91 с.
6. Колпаков В. К. Взаимодействие милиции и общественности в сфере правопорядка : учеб. пособие / В. К. Колпаков. – Киев : Укр. акад. внутр. дел, 1993. – 80 с.
7. Ермаков К. К. Взаимодействие и координация в органах внутренних дел : лекция / К. К. Ермаков. – М. : Акад. МВД СССР, 1971. – 24 с.
8. Філіпенко Н. Є. Співвідношення поняття «взаємодія» і «координація» в теорії оперативно-розшукової діяльності / Н. Є. Філіпенко // Вісник Луганського державного університету внутрішніх справ. – 2009. – Спецвипуск. – Ч. 2. – С. 79–88.
9. Лебідь Н. В. Адміністративно-правовий статус державних інспекцій в Україні : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Н. В. Лебідь. – Х., 2004. – 185 с.
10. Білоус В. Т. Договори як правова основа координації в управлінні правоохоронними органами України по боротьбі з економічною злочинністю / В. Т. Білоус // Вісник Хмельницького інституту регіонального управління і права. – 2003. – № 1 (5). – С. 172–180.
11. Лунев А. Е. Теоретические проблемы государственного управления / А. Е. Лунев. – М. : наука, 1974. – 247 с.
12. Полищук А. Д. Взаимодействие милиции с добровольными народными дружинами в сфере охраны общественного порядка: административно-правовой аспект : учеб. пособие / А. Д. Полищук. – Киев : НИИРИО КВШ МВД СССР им. Ф. Э. Дзержинского, 1981. – 120 с.
13. Керженцев П. М. Принципы организации / П. М. Керженцев. – М. : Экономика, 1968. – 339 с.
14. Забрда Д. Г. Розмежування категорій «взаємодія» та «координація» у галузі боротьби з корупцією: теоретичний вимір / Д. Г. Забрда // Науковий вісник юридичної академії міністерства внутрішніх справ. – 2005. – № 4. – С. 233–239.
15. Харченко Ю. В. Взаимодействие аппаратов уголовного розыска 7-х отделов в раскрытии краж из квартир / Ю. В. Харченко, С. Г. Калмыков // Актуальные проблемы взаимодействия оперативных аппаратов органов внутренних дел. – Киев : НИИРИО КВШ МВД СССР им. Ф. Э. Дзержинского, 1988. – С. 69–74.
16. Загорный А. В. Координация деятельности органов внутренних дел с другими государственными органами, общественными организациями в предупреждении правонарушений и укреплении общественного порядка : учеб. пособие / А. В. Загорный. – М. : Акад. МВД СССР, 1981. – 68 с.
17. Фещенко Л. О. Координація в правоохоронній діяльності: теоретичний аспект / Л. О. Фещенко // Часопис Київського університету права. – 2005. – № 2. – С. 100–105.
18. Кобзарев Ф. М. О месте, предмете и пределах координационной деятельности прокуратуры в общей организации борьбы с преступностью / Ф. М. Кобзарев // «Черные дыры» в Российском законодательстве. – 2005. – № 1. – С. 447–454.
19. Великий тлумачний словник сучасної української мови / уклад. і голов. ред. В. Т. Бусел. – К. ; Ірпінь : Перун, 2002. – 1440 с.

*Надійшла до редколегії 11.12.2011*

#### **АБЛЯЗОВ Д. Э. ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ И КООРДИНАЦИЯ В ГОСУДАРСТВЕННОМ УПРАВЛЕНИИ**

Исследованы категории «взаимодействие» и «координация» относительно государственного управления. Предложен авторский подход к определению их соотношения.

#### **ABLIAZOV D. INTERACTION AND COORDINATION IN THE GOVERNANCE**

The categories «interaction» and «coordination» concerning the government are researched. The author's approach to the definition of their relation is offered.