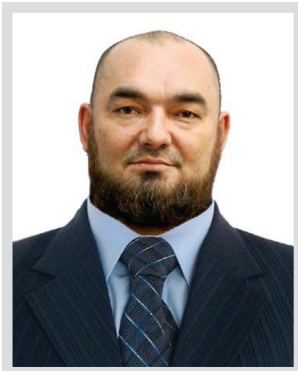
УДК 342
DOI: 10.24412/1998-5533-2025-2-150-154

Межведомственное взаимодействие как основа эффективного публичного управления: проблемы разобщенности и пути консолидации властных структур



Давлетшин Д.В.
Аспирант кафедры государственного
и муниципального управления Владимирского филиала –
Российской академии народного хозяйства
и государственной службы при Президенте РФ

В статье рассматривается проблема единства публичной власти в России, фокусируясь на координационных механизмах между различными властными уровнями и препятствиях эффективному межведомственному взаимодействию. Цель состоит в анализе проблем и поиске механизмов консолидации. Для этого анализируются структурные, правовые и административные барьеры, ведущие к разрозненности действий, функциональному дублированию и снижению управленческой эффективности. На основе отечественного и зарубежного опыта предложены решения по совершенствованию координации между федеральным, региональным и муниципальным уровнями власти и преодолению межведомственных барьеров. Проведенное исследование обладает научной ценностью, поскольку комплексно анализирует проблему единства публичной власти с позиций конституционно-правового регулирования, сравнительного изучения зарубежных моделей взаимодействия и разработки практических механизмов его укрепления в условиях современных управленческих вызовов.

Ключевые слова: *публичное управление, публичная власть, государственное управление, муниципальное управление, межведомственное взаимодействие*

Для цитирования: *Давлетшин Д.В. Межведомственное взаимодействие как основа эффективного публичного управления: проблемы разобщенности и пути консолидации властных структур // Вестник экономики, права и социологии. 2025. № 2. С. 150–154. DOI: 10.24412/1998-5533-2025-2-150-154.*

Проблема единства публичной власти представляет собой одну из ключевых дилемм государственного устройства, затрагивающую фундаментальные основы организации политической системы общества. В современных условиях, для которых характерно усложнение государственно-правовых отношений и многоуровневая структура управления, вопросы согласованного функционирования различных элементов публичной власти имеют особую актуальность.

Понятие единой системы публичной власти существовало в национальном законодательстве Российской Федерации исторически и использовалось преимущественно на доктринальном уровне как термин, обозначающий совокупность государственной и общественной власти, а также власти местного самоуправления. Однако его конституционализация произошла относительно недавно, поэтому данный феномен требует глубокого научного осмысления.

Единство публичной власти предполагает согласованное функционирование различных уровней властных структур (федерального, регионального, местного) как элементов единого механизма государственного управления. Однако на практике достижение такого единства сталкивается с целым рядом противоречий.

С точки зрения теории государства, единая публичная власть является необходимым условием целостности государства, обеспечивающим реализацию его суверенитета и единой правовой политики. При этом принцип разделения властей требует независимости законодательной, исполнительной и судебной ветвей, что уже создает определенное напряжение в системе. Это противоречие является одной из ключевых проблем в организации публичной власти, требующей теоретического и практического разрешения.

При структурно-функциональном подходе к изучению публичной власти особую значимость приобретает вопрос о ее составных элементах. В научной литературе получила распространение классификация, предложенная С.А. Авакьяном и соавторами [1], согласно которой система публичной власти включает три фундаментальные формы организации: государственную власть, общественную власть и власть местного самоуправления. При этом последняя идентифицируется исследователями как комплексный феномен, сочетающий признаки как государственной, так и общественной власти, а конкретное соотношение этих элементов может варьироваться в зависимости от особенностей того или иного института.

Современная правовая доктрина демонстрирует отсутствие консенсуса относительно включения институтов гражданского общества в систему публичной власти. Формально-юридический анализ положений Федерального закона от 08.12.2020 г. № 394-ФЗ «О Государственном Совете Российской Федерации» исключает возможность квалификации общественной власти в качестве самостоятельной подсистемы публичной власти. В контексте данной проблематики значительный интерес представляют позиции видных ученых-правоведов: так, С.А. Авакьян и соавторы аргументировали целесообразность конституционной институционализации гражданского общества [1], тогда как А.Н. Чертков в своих трудах последовательно развивает тезис о том, что организационная структура общественной власти формируется всей совокупностью институтов гражданского общества [2].

Стоит отметить, что хотя вопрос определения места общественной власти по отношению к публичной власти является дискуссионным и не получил своего закрепления в Конституции Российской Федерации, законодатель все же отразил нормативную формулировку данного вида власти в ст 20 Федерального конституционного закона 06.11.2020 г. № 4-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации», определяя полномочия Правительства Российской Федерации в области взаимодействия с институтами гражданского общества.

Идея принципа единства системы публичной власти заключается в том, чтобы создать фундамент, на основе которого органы государственной власти Российской Федерации, органы государственной власти субъектов Российской Федерации, а также муниципальные органы эффективно взаимодействовали друг с другом. При этом должна сохраняться заложенная в ст. 12 Конституции России независимость местного самоуправления [3].

Здесь возникает определенное противоречие между конституционной гарантией независимости местного самоуправления и необходимостью включения его в единую систему публичной власти. Данное противоречие требует теоретического осмысления и практического разрешения при реализации конституционных положений.

Принципиальное значение в системе взаимодействия институтов публичной власти имеет проблема распределения компетенций между ними. Как справедливо отмечает А.А. Векшин, в то время как принцип единства публичной власти создает организационно-правовую основу для интеграции различных ветвей и уровней власти в целостный механизм публично-правовой деятельности, несущий ответственность перед государством, обществом и гражданином, принцип субсидиарности выполняет принципиально иную функциональную нагрузку [4]. Последний призван гарантировать эффективность осуществления властных полномочий, обеспечивая рациональное распределение компетенций между различными субъектами публичной власти, в особенности на региональном уровне.

Тем самым, несмотря на большое количество научных работ и исследований в данной области, в современных условиях существует правовая неопределенность, которая может быть устранена только в процессе правоприменительной практики.

Измерение проблемы единства публичной власти можно провести с точки зрения горизонтали и вертикали межведомственного взаимодействия.

Горизонтальное измерение касается взаимодействия различных ветвей власти на одном уровне. Здесь возникает дилемма между необходимостью системы сдержек и противовесов и требованием согласованного функционирования государственного аппарата. Важным механизмом обеспечения единства публичной власти в горизонтальном измерении является конституционное правосудие, позволяющее разрешать споры о компетенции между органами государственной власти и обеспечивать единое конституционно-правовое пространство. Однако эффективность данного механизма зависит от степени независимости судебной власти и авторитета конституционного суда.

Вертикальное измерение касается взаимоотношений центра и регионов, а также регионов и муниципалитетов. Особенно острой эта проблема становится в федеративных государствах, где необходимо балансировать между федеральными интересами и принципом самостоятельности субъектов федерации.

Следует особо отметить, что институционализация механизмов совместного ведения при одновременном четком определении компетентностных границ между различными уровнями публичной власти способствует ликвидации существующего дисбаланса в системе государственного управления. Подобная модель организации властных отношений обладает значительным потенциалом, так как обеспечивает оптимальное сочетание принципов централизации и децентрализации в функционировании публично-властных институтов.

На практике отсутствие или недостаточность единства публичной власти может проявляться следующим образом:

– в межуровневых компетентностных спорах, когда различные эшелоны властной вертикали вступают в противоречия относительно сфер ответственности, что существенно замедляет процесс принятия решений по важным социально-экономическим вопросам;

– в нормативно-правовых противоречиях, выражающихся в коллизиях между законодательными актами разного уровня и непоследовательной правоприменительной практике, что создает предпосылки для правовой неопределенности;

– в функциональном дублировании и нерациональном распределении ресурсов, когда идентичные управленческие задачи решаются параллельно разными органами власти;

– в непоследовательности государственной политики, что негативно сказывается на уровне общественного доверия к государственным институтам и снижает эффективность программных мероприятий.

Отметим, что в различных странах сложились разнообразные модели межведомственного взаимодействия, отражающие их политико-административные традиции. В таблице 1 приведены некоторые из них.

Каждая из рассмотренных моделей обладает набором характеристик, формирующих их специфические преимущества и ограничения.

Например, координационная модель, реализуемая в США и Великобритании, обеспечивает гибкость взаимодействия через систему межведомственных рабочих групп, однако подвержена рискам бюрократизации. Иерархический подход, характерный для Франции и Китая, гарантирует единообразие решений, но ограничивает местную инициативу. Сетевая модель скандинавских стран и Эстонии отличается высокой адаптивностью, но требует развитой цифровой инфраструктуры. Контрактные механизмы Австралии и Канады обеспечивают четкие показатели эффективности, но могут приводить к излишней коммерциализации. Цифровые платформы Сингапура и Южной Кореи демонстрируют высокую эффективность оказания услуг, однако создают технологическую зависимость.

Институциональная эффективность моделей детерминирована спецификой бюрократической культуры, проявляющейся в балансе между открытостью и иерархичностью административных процессов. Выбор оптимальной модели межведомственного взаимодействия требует учета политико-

Таблица 1

Модели межведомственного взаимодействия в зарубежных странах

Модель	Страны-примеры	Характеристики	Преимущества	Недостатки
Координационная	США, Великобритания	Межведомственные рабочие группы и комитеты. Система «lead agency» (головное ведомство). Общие цифровые платформы (Gov.uk)	Гибкость, адаптивность к проектам. Снижение дублирования функций	Риск бюрократизации процессов. Зависимость от лидерства ведомств
Иерархическая	Франция, Китай	Четкое подчинение регионов центру. Префектуры (Франция). Межминистерские комиссии под руководством премьера	Единообразие решений. Быстрое исполнение решений сверху	Ограничение инициативы на местах. Риск централизации власти
Сетевая	Швеция, Дания, Эстония	Гибкие проектные группы. Местные «хабы» госуслуг. Электронное правительство (e-Estonia)	Высокая адаптивность. Учет местных особенностей	Сложность контроля. Зависимость от цифровой инфраструктуры
Контрактная	Австралия, Канада	Межведомственные соглашения о сервисах. Аутсорсинг функций. KPI-система оценки эффективности	Оптимизация затрат. Четкие показатели результативности	Риск коммерциализации госуправления. Конфликты интересов
Цифровая платформа	Сингапур, Южная Корея	Единые базы данных (Singpass). Сквозные цифровые сервисы. ИИ для прогнозирования спроса	Максимальная прозрачность. Скорость оказания услуг	Зависимость от технологий. Риски кибербезопасности

административных факторов, включая особенности государственного устройства, исторически сложившиеся традиции публичного управления и уровень технологического развития институтов власти. Критерий эффективности – способность системы обеспечивать равновесие между адаптивностью и контролем, инновационностью и стабильностью, стандартизацией и гибкостью управленческих практик.

Современная практика показывает тенденцию к комбинированию элементов различных моделей для достижения оптимального баланса между эффективностью, контролем и адаптивностью системы государственного управления.

Проблема единства публичной власти не имеет универсального решения и требует постоянного поиска оптимального баланса между централизацией и децентрализацией, между единством государственной политики и учетом региональной специфики. В современных условиях это становится особенно актуальным, учитывая необходимость оперативного реагирования на глобальные вызовы при сохранении демократических основ государственного устройства.

Тем не менее, для решения проблемы единства публичной власти необходимо предпринимать определенные шаги. И, прежде всего, требуется совершенствование конституционно-правовых механизмов разграничения полномочий между различными уровнями власти. Существующие противоречия в законодательстве должны быть устранены, а предметы ведения определены более четко. Важно исключить дублирование функций, так как это минимизирует конфликты компетенций и создаст правовую основу для согласованной деятельности государственных органов.

Стратегическое значение имеет развитие институциональных структур межуровневой координации, включая формирование постоянно действующих совещательных органов с участием представителей федеральных, региональных и муниципальных властей. Целесообразно создание интегрированных информационных систем и единых регламентов межведомственного взаимодействия, обеспечивающих оперативный обмен данными и снижение административных барьеров при реализации совместных программ.

Усиление роли конституционного контроля представляется необходимым условием поддержания единого правового пространства. Расширение практики проверки нормативных правовых актов на соответствие конституционным принципам позволит своевременно выявлять и устранять правовые коллизии, а также эффективно разрешать споры о компетенции между различными уровнями и ветвями власти [5].

Формирование общих профессиональных стандартов государственной и муниципальной службы обеспечит единство подходов к управленческой деятельности. Рекомендуется внедрение унифицированных систем оценки эффективности, единых квалификационных требований и программ профессионального развития для государственных и муниципальных служащих всех уровней, что будет способствовать повышению качества управления и укреплению кадрового потенциала публичной власти.

Существенным фактором укрепления единства публичной власти должно стать повышение ее прозрачности и подотчетности. Внедрение механизмов общественного контроля, расширение форм участия граждан в принятии управленческих решений и систематическое информирование о деятельности органов власти создадут условия для роста общественного доверия и легитимности государственных институтов, что в конечном счете укрепит единство всей системы публичного управления.

Таким образом, проблема единства публичной власти остается одной из наиболее сложных и актуальных в теории и практике государственного управления. Несмотря на ее конституционализацию в российском законодательстве, сохраняются существенные противоречия между необходимостью централизованного управления и принципами децентрализации, независимости местного самоуправления, а также разделения властей. Анализ различных моделей межведомственного взаимодействия показывает, что универсального решения не существует, так как каждая система требует учета национальных особенностей, правовых традиций и уровня технологического развития.

Теоретическое осмысление данной проблемы и разработка практических механизмов ее решения должны основываться на глубоком понимании природы публичной власти, конституционных принципов ее организации и особенностей национальной правовой и политической культуры.

Ключевые направления совершенствования публичной власти состоят в четком разграничении компетенций, развитии механизмов координации между уровнями власти, усилении конституционного контроля и повышении прозрачности управления. Только комплексный подход, сочетающий правовые, административные и общественные инструменты, способен обеспечить эффективное функционирование публичной власти как единого механизма, гарантирующего устойчивое развитие государства.

Литература:

1. Современные проблемы организации публичной власти. Монография / Рук. авторского колл. и отв. редактор д.ю.н., профессор Авакьян С.А. М.: Юстицинформ, 2014 – 596 с.
2. Чертков А.Н. Публичная власть: состав, единство и сущность взаимодействия // Конституционное и муниципальное право. 2020. № 10. С. 19–23.
3. Котов И.Н. Новеллы конституционного принципа единства публичной власти в призме федерального законодательства Российской Федерации // Вопросы российского и международного права. 2023. Т. 13. № 1А-2А. С. 157–163.
4. Векшин А.А. Актуальные аспекты правопонимания, регулирования и реализации принципа разделения публичной власти в субъектах Российской Федерации // Вестник ЮУрГУ. Серия: Право. 2024. №2. С. 81–91.
5. Муратшин Ф.Р. Предварительный конституционный контроль как способ повышения качества законотворчества и обеспечения легитимности власти // Вестник УЮИ. 2021. №1 (91). С. 32–37.

Interdepartmental Interaction as a Basis for Effective Public Administration: Problems of Disunity and Ways to Consolidate Power Structures

Davletshin D.V.
Vladimir Branch of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration

The article examines the problem of public authority unity in Russia, focusing on coordination mechanisms between different levels of government and obstacles to effective interagency cooperation. The aim is to analyze existing challenges and identify consolidation mechanisms. The study explores structural, legal, and administrative barriers that lead to fragmented decision-making, functional duplication, and reduced governance efficiency. Drawing on domestic and international experience, the article proposes solutions to improve coordination between federal, regional, and municipal levels of government and overcome interagency barriers. The research holds scientific value as it provides a comprehensive analysis of public authority unity from the perspectives of constitutional and legal regulation, comparative study of foreign coordination models, and the development of practical mechanisms for strengthening governance amid modern challenges.

Keywords: public administration, public authority, government administration, municipal governance, interagency cooperation