

Методы и формы координации

Меркулов В. М.

Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (Северо-Западный институт управления РАНХиГС), Санкт-Петербург, Российская Федерация; merkulov_victor@mail.ru

РЕФЕРАТ

Проблема координации поведения, действий и взаимодействий социальных субъектов сохраняет свою актуальность в регулировании и управлении. Методологические подходы к ее решению в различных отраслях науки и практики связывают его с обеспечением эффективности. Эффективность в управлении требует рациональности на основе разработки технологии решения задач управления. Выделение критериев классификации становится основой решения задач координации.

Ключевые слова: задачи, методы и формы координации в менеджменте и государственной администрации, рациональность и детерминация задач управления объективными и субъективными факторами, технология управления

Coordination Methods and Forms

Victor M. Merkulov

Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (North-West Institute of Management of RANEPА), Saint-Petersburg, Russian Federation; merkulov_victor@mail.ru

ABSTRACT

The problem of behavior, action-reaction coordination remains its actuality for regulation and managing by social subjects. The decision by different methodology approaches in sciences and practice seeks its true efficiency proofing. Efficiency providing needs by management tasks technology rationality. Classifying measures became a ground coordination problem solution.

Keywords: coordination tasks, methods and forms in management and public administration, management tasks rationality and determination by objective and subjective factors, management technology

Проблема координации сохраняет свою актуальность во всех видах социальных взаимодействий благодаря сущностной связи с природой управления социальными организациями любого масштаба. Организованность как качественный признак обеспечивается организационной структурой, которая является продуктом социального регулирования и управления, а не возникает стихийно. Следовательно, организационная структура, в том числе оргструктура управления, выражает компромисс социальных интересов: интересов учредителей и рядовых участников. Поскольку структура является способом связи элементов управления, решение проблем организации обязательно требует выявления и однозначного определения всех основных элементов организационной структуры, которые и являются предметом отношений управления. К основным элементам оргструктуры управления относятся, в частности, цели, функции, задачи и обязанности. Посредством последних определяются требования к результату, состав качественных видов и направлений деятельности по достижению принятых целей (функций управления), их содержание и объем в виде задач, в том числе органов и подразделений, и виды регулярных действий руководителей и главных специалистов по решению задач и поддержанию режима управляемости. Возможно, не стоило бы останавливаться

на этих общеизвестных истинах. Однако именно задачи редко становятся предметом регламентации организационно-правового статуса органов, подразделений и должностных лиц хозяйствующих субъектов и государственных органов в России. При этом объективно возрастает необходимость и субъективно признается актуальность повышения качества и эффективности функционирования частных и государственно-муниципальных организаций. То есть решения их задач.

Другими словами, более актуальными становятся требования к рациональности регулирования и управления. Оставляя за рамками настоящей публикации обсуждение возможности достижения высоких уровней их рациональности под влиянием различных интересов, мы хотим обратить внимание на достаточно простую, по сравнению с этим, необходимость и возможность рационального определения задач как элемента организационной структуры управления и их регламентации. Если задачи исполнения многих других функций регулирования и управления описываются в учебно-научной литературе и правовых актах управления хотя бы в минимальном объеме, то задачи выполнения работ по координации описываются крайне редко даже по составу, не только по содержанию. Между тем количество статей, правовых актов и заявлений должностных лиц, предметом которых в разной связи является координация, не сокращается в объеме, что свидетельствует не только об академической актуальности темы [см., например, 2; 5; 6; 7; 9; 10; 15; 16; 21]. Рациональность и эффективность в выполнении задач управления, в том числе и координации, предполагает их выявление, разработку технологичных (стандартных) методов решения. Понятно, что на усмотрение и искусство руководителя всегда останутся задачи ситуационного типа, которые не носят стабильного повторяющегося характера и не предполагают стандартных решений. Уяснение содержания задач координации, на наш взгляд, является объективной основой выявления сущности и содержания самой функции, самой координационной деятельности, и должно уточнить их соотношение с другими основными функциями и задачами управления. В рамках этой работы мы предлагаем к рассмотрению постановку вопроса об основаниях классификации стабильных (функциональных) задач координации и методов их решения как существенных элементов технологии властной деятельности.

Различие условий (содержания) задач координации проявляет себя в составе и характере действия переменных факторов. Нам уже приходилось в рамках систематизации идей различных научных подходов к проблеме координации обращать внимание на влияние объективных различий в решаемых задачах на выбор методов, форм и средств их решения [см. 8, с. 157–169; 13, с. 144–157; 14, с. 52–63]. Профессиональный подход к управлению, как и к другой работе, предполагает стандартизацию задач, стандартизацию стандартных решений стандартных задач и стандартизацию подготовки к решению стандартных задач. В этом видели основы технологии специалисты управления еще в древнем мире (например, в военной подготовке первых профессиональных армий или разработке первых ткацких станков в Древнем Китае), а потом и в Новое время (организаторы первых машинных фабрик в Европе).

Технология государственного управления является одним из проявлений управленческой технологии в сфере отношений государственной власти. Однако специальные работы по управлению не уделяют проблематике технологии управления того внимания, которого она заслуживает объективно, в силу веса своего вклада в результат управленческого воздействия. Причин такого положения несколько. Часто предполагается, что к работе на должностях государственной службы допускаются специалисты, обладающие отраслевой подготовкой и опытом управления, а технология государственного управления имеет родство с технологией отраслевого хозяйственного управления. В авторитарных (тоталитарных) государ-

ственных системах высок уровень произвола власти, что определяет относительно низкий уровень технологизации государственного управления. Изучение технологии государственного управления сопряжено с затратами в условиях дефицита ресурсов и доступом к деликатной информации, значимой для интересов государственной безопасности и личной судьбы руководителей госорганов. Отчасти поэтому исследования технологии администрации не слишком широко распространены, а результаты немногих исследований недоступны для публики, являются собственностью заказчика. Существует много других причин того, почему технология государственного управления описывается случайным образом, часто на публицистическом уровне, а не в научных изданиях. В немалой степени этому способствует терминологическая нестрогость в учебниках и образовательных дисциплинах по менеджменту. Нередко занятые в органах хозяйственного управления и органах государственного управления не могут отличить технологию от политики, методы управления от средств и т. п. Поэтому для понимания особенностей технологических отношений и процессов в государственной администрации, стандартизации задач управления (и координации, в частности) необходимо определить исходные понятия, в которых производится описание и объяснение технологии как объекта исследования. Разумно, на наш взгляд, воспользоваться некоторыми результатами исследователей этой проблемы прежних лет.

Термин «технология» своим происхождением обязан понятию «техника», которое производно от греч. *Technē* — искусство, мастерство и обозначает способ добиваться чего-либо, достигать, осуществлять. Следовательно, в самом общем виде технология представляет собой отрасль знания об искусстве и мастерстве, средствах и приемах практической деятельности. Объективной основой наших представлений о способах и приемах деятельности являются соотношения, устанавливающиеся между элементами практической деятельности человека. От характера этих объективных отношений и соотношений зависит их образ в нашем сознании и его рациональное выражение. Однако способ видения объекта различен у представителей отдельных отраслей науки и практики. Поэтому в специальной литературе существуют отличающиеся точки зрения на сущность и содержание технологии управления, но доминирующей является интерпретация ее в инженерно-техническом смысле, особенно в описаниях технологии управления материальным производством.

Особенности технологических отношений имеют объективную обусловленность: а) природой объекта преобразования, характером конкретного предмета деятельности; б) изменением характера конечного продукта процесса труда; в) функциональной структурой процесса труда; г) уровнем и характером технических средств труда; д) изменением «механизма» связи науки и техники в зависимости от их уровня и характера развития; е) способностями и возможностями работников, входящих в состав работающей организации технологических отношений; ж) природой социальных отношений, влияющих на характер изменения названных факторов [19, с. 11].

Технология управления предполагает также установление временных, пространственных и причинно-следственных соотношений между элементами деятельности. Содержательные характеристики технологии управления обычно связывают с основным предметом управленческой деятельности — информацией.

Как считает Ф. М. Русинов, технология управления должна создавать и воспроизводить взаимосвязь организационной структуры управления, структуры управленческих работ (методов и техники управления), но формирование и проектирование этих связей не входит в содержание технологии управления. Думается, что технология управления определяется требованиями организационной структуры управления к режиму трудовой деятельности и ее условиям, содержанию методов и при-

емов управленческого воздействия. Логично было бы в содержание технологии управления включить знание о том, как организовать и осуществить управляющее воздействие. Наиболее полное определение, которое дает Ф.М. Русинов, на наш взгляд, предполагает именно такую интерпретацию содержания понятия: «Под технологией управления следует понимать совокупность знаний о сущности организационного механизма действия системы управления: методов и приемов действия управленческих работников по сбору, обработке и передаче информации, необходимой для подготовки, принятия и реализации решений с использованием технических средств... Технология управления включает в себя описание этих методов и приемов в виде инструкций, графиков, чертежей, информационных и организационных процедур, а также самые процессы обработки фиксированной и нефиксированной информации... Сущность технологии управления заключается в установлении организационного порядка в системе и определении рациональной последовательности выполнения управленческих работ» [19, с. 18, 35].

Следует, на наш взгляд, согласиться с выделением указанных трех элементов технологии управления: методологии управления, описания ее в документах управления, процессов управления. Однако ограничение содержания технологии управления состоит в этом определении в том, что процессы управления здесь приведены к обработке информации, и «за скобками» остаются собственно процессы управленческого воздействия, его трансляции, то есть, вся организаторская сторона управления. Без организационно-распорядительной, координационной, контрольной и т. п. деятельности невозможна материализация результатов управленческого воздействия, преобразование объекта. Обработка информации должна обязательно сопровождаться ее передачей, в том числе — в организационном воздействии. Похожее определение технологии управления дает в своей статье Э.А. Смирнов. Он так же выделяет в технологии управления три необходимых элемента: «В самом общем виде управленческие технологии (УТ) — это совокупность методов и процессов управления, а также научное описание способов управленческой деятельности, в том числе формирования управленческих решений для достижения общих и конкретных целей организации» [20, с. 95].

Установление организационного порядка и рациональности в последовательности и приемах выполнения работ предполагает решение нескольких задач в различных элементах системы управления. Поэтому необходимо определить объекты технологирования. Следует отметить, что в различных технологиях и в различных организационных условиях объектами такой работы могут выступать не все из указанных элементов или их различные сочетания. В принципе объектами технологирования могут быть: «1) Порядок выполнения отдельной функции управления или видов работ; 2) Подготовка и принятие решений при реализации тех или иных задач управления; 3) Информационные процессы обработки данных; 4) Трудовая деятельность отдельного работника управления; 5) Обработка документа или группы документов» [19, с. 35].

Технологизация управления должна привести к определению состава функций, задач и последовательности операций, так как в конечном счете «основным элементом процесса труда с технологической точки зрения является управленческая трудовая операция» [12, с. 125]. Большинство авторов — специалистов в области технологизации управления — не отождествляют управленческую операцию и отдельное действие работника органа управления. Однако определение содержания термина дается ими не всегда (например, Л.Н. Зудина, ограничивается описанием отдельных групп операций). Достаточно точным, на наш взгляд, является определение управленческой операции, данное Ф.М. Русиновым: «Управленческая операция включает весь комплекс действий, связанных с переводом управляемого объекта или его элемента из одного состояния в другое... Технологическая опера-

ция объединяет действия по формированию показателя, дающего количественную оценку управляемого объекта... Управленческая операция — основа для определения вида работ, способов их выполнения. Она является элементом технологического процесса и служит основой для характеристики структуры трудового процесса, т.е. состава трудовых функций и методов выполнения конкретных работ» [19, с. 15].

Вместе с тем необходимо отметить, что Ф. М. Русинов и в этом вопросе продолжает связывать технологию управления лишь с выполнением действий по обработке документированной информации. Это следует из сделанного им уточнения свойств и содержания управленческой операции: «Управленческая операция представляет собой однородную, логически неделимую часть процесса управления; это действие одного исполнителя над одним или группой документов от момента их поступления к нему до момента передачи другому исполнителю или в место хранения хотя бы одного из документов. При этом в одну операцию может войти любое количество документов, а выйти не более одного нового документа» [19, с. 17].

Мы полагаем, что более полно состав управленческих операций определила в книге «Организация управленческого труда» Л. Н. Зудина. Ею выделены три группы операций, которые, в свою очередь, подразделяются на классы: 1. Организационно-административные (служебно-коммуникационные, распорядительные, координационные, контрольно-оценочные); 2. Аналитико-конструктивные; 3. Информационно-технические (документальные, первично-счетные и учетные, коммуникационно-технические, вычислительные и формально-логические) [12, с. 126–136].

Указанная группировка, как показывает Л. Н. Зудина, соответствует технологическому и должностному разделению труда между руководителями, специалистами и техническими исполнителями. Отказ от классификации по отдельным функциям управления объясняется тем, что «все выделенные группы и классы операций встречаются при выполнении работ по любой функции управления, представляя целостность в трудовом аспекте». Можно также отметить, что различий в приведенных интерпретациях очевидно связаны также и с тем, что Ф. М. Русинов говорит об индивидуальных операциях должностного лица, в то время как классификация Л. Н. Зудиной допускает рассматривать операции более высокого уровня — подразделения и уровня управления, всей организации. Очевидно, что операции здесь рассматриваются в контексте масштаба и содержания решаемых задач.

На наш взгляд, технологичность и эффективность будут достигаться недостаточно, если не охватят всю вертикаль управления и его отрасли, все его функции. Поэтому стандартизация и технологизация решений задач координации сама по себе, вне тесной связи с другими функциями управления способна дать лишь частные результаты локального характера, мало влияющие на конечную эффективность органа, уровня и системы управления. В современной отечественной специальной литературе по управлению трудно обнаружить описание технологии государственного управления. Понятно, что дифференцированность совокупности знаний о государственном управлении на отдельные сегменты отраслевых наук не помогает систематизации технологических сведений. Но большую роль в закреплении такого положения играет и то, что знания о технологии носят в большинстве случаев не теоретический характер. В специальной литературе можно встретить описания техники, методов или средств решения отдельных задач, выполнения отдельных этапов реализации функций. Но принципиально проблема описания, объяснения, систематизации и развития технологии государственного управления на пути накопления знаний о ее элементах не решается. Ситуация эта тем более парадоксальна, что технологии управления не формируются стихийным образом, как развитие природного объекта. Все они являются результатом сознательной высокоорганизованной деятельности профессионально подготовленных людей.

Значит, в методической и научной литературе должны получить описание и объяснение целые технологические системы управления. Технологии производства предметов в силу привязки к оборудованию описаны и объяснены более подробно и детально, чем методы и техника управления. Однако не часто в специальных работах дается даже классификация методов управленческого воздействия. Значительно чаще можно встретить описание аналитических методов и процедур, касающихся подготовки воздействия. Большой объем работ посвящен автоматизированным системам и технологиям управления, которые в практике социального управления применяются в ограниченном масштабе. Конечно, наиболее «модные» методы управления получили отражение в специальных работах: такие как программирование, целевое управление. Но такие исключения лишь свидетельствуют о бедности технологического направления литературы. Основной ее объем составляет литература «тейлористского» направления, описывающая и анализирующая нижний слой технологии — правила и процедуры.

Вместе с тем отдельные материалы показывают, что возможности описания технологии управления в целом и отдельных ее составляющих верхнего уровня (методов, принципов) существуют и могут использоваться. К публикациям этого ряда следует отнести, например, темы 9–11 учебного пособия Г. В. Атаманчука «Теория государственного управления», журнальные статьи В. Дудкина и Ю. Петрова «Индикативное планирование — механизм координации деятельности государственных и негосударственных субъектов управления экономикой», Э. А. Смирнова «Управленческие технологии как объект функционального аудита» и др. [см. 4; 11; 20]. Осознанный выбор и использование управленческих технологий, на наш взгляд, предполагают знание о том, как эти технологии отличаются друг от друга, какие принципы закладывались в их формирование, как осуществлялось формирование технологии и как она должна воспроизводиться, поддерживаться. Таким образом, вопрос о включении в состав технологии управления совокупности знаний о ее формировании и развитии представляется не отвлеченным и праздным, а затрагивающим эффективное использование технологического потенциала управления.

Поскольку состав функций, решаемых задач, выполняемых операций в работе каждого сотрудника и каждого органа государственного управления имеет конечный ассортимент и объем, величину, являясь выражением ограниченности ресурсов управления, постольку рациональная последовательность и состав работ и действий сотрудников аппарата управления представляется также конечным набором сочетаний. Значит, технологизация, приведение к рациональной обоснованной форме является реальной выполнимой задачей. Собственно, именно такие задачи достаточно давно не новы и являются предметом организационного проектирования.

Осуществление управленческого воздействия предполагает наличие у субъекта — органа управления или должностного лица — знания о возможностях и границах воздействия, его формах и средствах. Важное место в структуре этих сведений занимает знание о методах воздействия на объект для достижения поставленной цели. Знание о методах воздействия представляет собой не только лишь осведомленность о составе доступных ресурсов воздействия, но и наличие проверенной опытом информации об условиях их применения (включая ограничения), потенциальных результатах использования (включая долгосрочные и косвенные, «побочные»). Использование методов управления, которые апробированы в опыте иных организаций и органов управления, предполагает достаточную степень определенности в знании и понимании особенностей применения методов воздействия. Не в последнюю очередь это требование касается интерпретации исходных представлений о сущности и содержании методологии управления. Однако в отечественной специальной литературе, к которой обращается заинтересованный читатель, имеются значительные различия и неточности даже в трактовке наиболее

общих понятий. Одним из таких камней преткновения является понятие метод управления.

«Метод (от греч. Methodos — путь, исследование, прослеживание) — способ достижения определенной цели, совокупность приемов или операций практического или теоретического освоения действительности»¹. Из приведенного определения видно, что сущность метода однозначно связывают с взаимодействием субъекта и объекта. Содержится также указание на объективную природу метода. Подтверждение этого мнения мы встречаем и в других работах: «Под методом понимается совокупность приемов и правил, регулирующих деятельность человека и обеспечивающих ее целенаправленный, упорядоченный характер... Истинный метод всегда детерминирован природой объекта и соответствующей системой предметного знания... В методе выражается содержание изучаемого объекта, его природа. В этом смысле *метод объективен, содержателен, «фактичен»*... Метод непосредственно фиксирует не то, что есть в объективном мире, а то, *как* человек должен поступать в процессе познания и практического действия. Закономерности объекта, выраженные в системе истинного знания, преобразовываются, переосмысливаются в методе в правила действия субъекта. Познанные закономерности составляют объективную сторону метода, а возникшие на их основе правила, приемы исследования и преобразования явлений — субъективную» [1, с. 228–231].

Уже в приведенных суждениях содержится, тем не менее, указание не только на объективные аспекты содержания метода, но и на диалектику объективного и субъективного в его формировании. Более того. Мы считаем важным следующее замечание М. В. Мостепаненко, в котором обращается внимание на присутствие в методе чувственного знания: «Метод — путь познания, опирающийся на некоторую совокупность ранее полученных общих знаний (принципов)... Для методического подхода к предмету исследования необходимо некоторое предварительное познание, которое само зачастую может быть и ненаучным, неметодическим, стихийным» [17, с. 18]. Речь идет о том, что целый ряд принципов, составляющих «предварительное знание», как его определил М. В. Мостепаненко, могут иметь чувственную, интуитивную природу, ненаучную. Вероятно, об этом же говорил в «Никомаховой этике» Аристотель, где он так же утверждал различную природу принципов (начал): «Одни из начал постигаются через наведение, другие — чувством, третьи — благодаря некоему приучению, а другие еще как-то иначе» [3, с. 12].

Замечания о роли исходных принципов имеют прямое отношение не только к принципам исследования, но и принципам практики, а значит, важны и для понимания метода, в том числе — метода управления. Мы специально останавливаем внимание на отмеченных обстоятельствах, поскольку в тех случаях, когда определяется состав и содержание методов, наряду с объективной детерминацией, велика роль субъективного. Причем определение исходных моментов рассуждения не всегда сопровождается обоснованием их выбора. Сами исходные принципы выполняют здесь роль критериев отбора, а основания определения принципов могут оставаться в сфере действия интуитивного, предчувствия. Поэтому в толковании различных авторов мы сталкиваемся с совершенно разными наборами исходных принципов и вторичных от них элементов. В связи с изложенным, мы можем согласиться с приводимым ниже суждением А. И. Рофе лишь частично, так как субъективный выбор принципов и метода определяет нижний, более близкий к материальной действительности, объективный уровень технологии в виде операций, приемов и методов отдельных действий, процессов труда: «Способ выполнения

¹ Философский энциклопедический словарь. М. : ИНФРА-М., 1997. С. 266.

той или иной работы в своей основе определяется технологией, которая устанавливает содержание и необходимую последовательность технологических операций и процессов производства. Но успешность трудового процесса, ...зависит от совершенства применяемых приемов и методов труда» [18, с. 76].

В значении субъективно определяемого метода нами здесь понимается вся технологическая система, вместе с ее принципами формирования. Особенно важно данное обстоятельство при анализе такого высоко субъективного (по причине его производности от осознанной активности субъекта) вида деятельности, которым является управление. Подтверждением обоснованности такой предельно широкой трактовки содержания понятия «метод управления» являются его предельно абстрактные определения в специальной литературе. «Методы управления — способы воздействия субъекта управления на коллективы и отдельных работников для достижения поставленной цели. Различают методы управления и методы процесса управления»¹.

Для описания системы методов, используемых в государственном управлении, мы хотим предложить открытый ряд критериев, призванных показать как общность и единство методологии управления, так и дифференцированность различных способов выполнения управленческих действий. Уже в определении методов управления, данном в «Толковом словаре по управлению», неявно содержится указание на их сложную классификацию: «Методы управления характеризует законченный акт воздействия на объект управления, с помощью методов процесса управления выполняются лишь отдельные работы. Различают методы прямого и косвенного воздействия, формального и неформального. Использование методов прямого воздействия предполагает непосредственный результат воздействия; с помощью методов косвенного воздействия создаются условия для достижения высоких результатов... Также выделяют методы управления, базирующиеся на основе объективных закономерностей, присущих производству как объекту управления, на основе специфики отношений, складывающихся в процессе совместного труда. По этому признаку выделяют методы управления: организационные, экономические, социально-психологические»². Из контекста следует, что деление на методы управления и методы процесса управления производится по их отношению к процессу управленческого воздействия.

По отношению к процессу управленческого воздействия будем выделять:

- методы подготовки и оценки воздействия (прогностические, статистические, экономико-кибернетические, моделирование, системный анализ, математическое программирование, графирование и т. д.);
- методы осуществления воздействия (преобразования объекта управления).

Последняя группа методов и представляет собой методы управления в полном смысле слова. Остальные являются аналитическими методами, не используемыми для преобразования объекта управления.

По функциям управления:

- методы прогнозирования,
- методы планирования,
- методы организации,
- методы мотивации,
- методы координации,
- методы принятия решений и т. д.

Полный спектр методов реализации функций управления описать не представляется возможным, так как их состав и количество зависят, во-первых, от масштаба (размерности) объекта, уровня дифференцированности его элементов и про-

¹ Толковый словарь по управлению. М. : Аланс, 1994. С. 87.

² Там же. С. 87–88.

цессов, во-вторых, от определяемой ими объективной необходимости меры специализации (дифференциации) функций управления, в-третьих, от меры ресурсной обеспеченности, которая ограничивает возможности специализации в управлении (объем накладных расходов на управление, главным образом, на персонал). Не секрет, что некоторые специалисты насчитывают более 400 функций управления. Вероятно, этот рубеж — не предел. Так, в рамках подготовки административной реформы в России совместная рабочая группа Администрации Президента РФ и Аппарата Правительства РФ обнаружила у Правительства 5800 функций. Возможно, не все из них имели право называться функциями, скорее полномочиями, но факт показательный.

По характеру объекта управленческого воздействия:

- методы управления людьми (поведением в целом, дисциплиной, сплоченностью и т. п.),
- методы управления процессами (производством, кадровой мобильностью, финансовым оборотом и т. п.),
- методы управления отдельными показателями (прибыльностью, производительностью и т. п.),
- методы управления предметами (материально-техническими ресурсами организации, оборудованием, имуществом, вещественной собственностью и т. п.),
- методы управления организациями (юридическими лицами, неформальными движениями),
- методы управления пространственно-территориальными комплексами (Арктической зоной России, Дальним Востоком, субъектом Российской Федерации, городом, муниципалитетом и т. п.),
- методы управления отраслями экономики,
- методы управления программами и проектами и т. д.

По целевому назначению (характеру предполагаемого результата) воздействия:

- методы управления функционированием (в режиме простого воспроизводства),
- методы управления развитием.

По ведущему типу управляемых связей:

- методы управления экономическими объектами,
- методы управления моральным климатом,
- методы управления политическими отношениями и т. д.

По содержанию управленческого воздействия (определяемому выбором метода):

- методы экономического воздействия,
- методы организационного воздействия,
- методы идеологического воздействия.

По характеру воздействия (определяемому выбором доминантных средств в рамках метода):

- методы принуждения,
- методы понуждения,
- методы побуждения,
- методы наказания,
- методы взыскания,
- методы поощрения.

Критерии классификации методов, используемых в управлении, можно множить, как и списки методов по группам, хотя конечный перечень методов составить, конечно, не удастся. Важнее понять, что множественность отдельных групп и классов методов, используемых в управлении, отражает многообразие объекта управления и многообразие потребностей субъекта управленческого воздействия. Однако дифференцированность методов управления друг от друга не означает существования непреодолимых различий между ними. Скорее, наоборот, нужно признать

общность и взаимопроникновение методов управления, то, что они пересекаются друг с другом: каждая классификация с каждой. И классификация носит условный характер, так как в реальности управляющее воздействие многомерно по содержанию и формам и носит сложный, комплексный характер по своим последствиям (не только искомым результатам, но и эффектам часто неожиданного свойства). Поэтому и методы управления просты лишь в одномерных классификациях, а в реальности используется комплексное (многомерное) воздействие. То есть реальный метод управления обладает множеством свойств, отображающих специфику природы объекта, цели, функции, задачи, статуса органа управления, ресурсов решения задачи, способа и характера воздействия и др.

Принципиальная общность методов управления является производной от сущности управления как процесса воздействия. Мы полагаем не перспективными противопоставления отдельных групп методов управления, как, например, это часто делают с методами духовного, идеологического воздействия и методами материального (не только экономического) воздействия на объект управления. На наш взгляд, необходимо разграничивать методы властвования, управления и влияния. Методы управления отличаются от указанных тем, что они являются одной из форм реализации отношения административной власти, и гарантируются, в силу этого, материальным принуждением. Особенностью методов управления является, как справедливо указывает Г. В. Атаманчук, то, что они применяются официально и в установленном порядке [4, с. 246]. То есть методы управления в обществе носят легитимный и подзаконный характер. Специфику им придает именно административное отношение. Использование в управлении всего многообразия методов определяется ситуационными факторами: объемом властных полномочий, экономической целесообразностью, характером целей управления и т. п. Но даже применение методов духовного воздействия в управлении обеспечивается материальной силой. Когда ее нет — осуществляется не управление, а влияние. Как, например, воспитание детей в семье, исключает отношения власти, но обязательно предполагает авторитет. Управленческие методы — это всегда методы воздействия на объект, гарантированного силой принуждения. Отдельную проблему представляет собой имеющее широкое распространение в литературе и бытовом сознании отождествление «административных» методов и методов организационного воздействия. На основе вышеизложенных замечаний методологического характера предлагаем классификацию условий задач координации проводить по сходным критериям.

Задачи политической координации решаются преимущественно посредством учреждения и коррекции политических, экономических и правовых институтов, правил их взаимодействия и функционирования. Это задачи координации формирования и реализации государственной политики, предметом которой становится согласование интересов крупных групп населения, хозяйствующих субъектов и органов власти различного уровня. Поэтому естественно, что самые крупные правила фиксируют:

- общность порядка принятия и содержания принципов организации (учреждения) органов власти в России (демократия, конституционность, законность, федерализм, разделение властей, сочетание централизации и децентрализации, организационная обособленность и т. д.);
- общность принципов внутренней организации (внутреннего устройства, структуризации) (функциональной специализации, централизм, сочетание коллегиальности порядка принятия решений высшего порядка и единоначалия в организации исполнения решений, ответственности, и т. п.);
- принципы взаимодействия.

Указанные принципы выступают в качестве средств-предпосылок совместимости основных субъектов политики с целым — политической системой, и совместимости

друг с другом. Зафиксированные в Конституции РФ, федеральных и региональных законах, подзаконных правовых актах, они выступают в качестве исходных, наиболее крупных организационных форм координации их целей и взаимодействий. Поскольку разделение функций регулирования и управления представляет собой условность, субъективный результат договоренности людей, представляющих органы власти, а не отдельное и обособленное существование проблем, в решении которых и реализуются функции, постольку на координированность действий и взаимодействий влияет исполнение всех функций регулирования и управления (так как они не существуют независимо, друг без друга), а также качество неформальных связей и отношений. Другими словами, эффективность технологий, механизмов и методов координации не может быть измерена сама по себе, отдельно от эффективности функционирования технологий, механизмов и методов исполнения всех остальных функций управления. Механизмы реализации функций, в том числе и координации, подчинены механизмам межфункциональной координации, которые представляют более высокий порядок организованности на уровне принципов организации. На наш взгляд, это является формой использования метода стандартизации на уровне политического регулирования для создания условий взаимного согласования. Понятно, что речь идет не о стандартах технического характера на уровне правоприменения.

На политическом и административном уровнях формами решения задач координации в части согласования интересов выступают:

- консультативно-совещательные органы; коллегиальные — Советы межведомственные, ведомственные, Совещания, коллегии, совместные рабочие группы; и индивидуальные, персонифицированные — специальные должностные лица — представители — с представительскими полномочиями, взаимное приглашение для участия в заседаниях органов управления должностных лиц с информационными функциями, т.е. приема-передачи информации с задачей оперативного разъяснения, уведомления, предупреждения, уточнения, демонстрации, оповещения и пр.; индивидуальные консультации,
- методическое инструктирование,
- обмен информацией по вопросам смежных и совместных предметов ведения в печатных, электронных изданиях и устной форме,
- унификация документооборота и создание баз данных совместного доступа,
- использования полномочий органов власти различного бюджетного уровня в части влияния на формирование бюджета, внесения поправок в нормативные и нормативно-правовые акты.

В части обеспечения на административном уровне координации деятельности различных органов и учреждений по исполнению своих функций сохраняет большое значение стандартизация посредством:

- Регламентов типовых взаимодействия, исполнения функций и должностных; технического обслуживания;
- Типовых положений,
- Типовых правил,
- Стандартов и норм правовых, экономических, технико-технологических, санитарных, экологических, безопасности, эргономики и т.п.

Повышение качества решения задач, в том числе и задач координации, предполагает широкое использование *стандартизации квалификации посредством:*

- профессиональной подготовки и переподготовки,
- курсов повышения квалификации,
- обучающих семинаров и семинаров по обмену опытом.

Для более точного представления ожидаемых результатов выполнения задач по координации желательно разработать и сформулировать показатели измерения

исполнения этих задач, которые могут быть и показателями производительности и эффективности.

Литература

1. *Алексеев П. В.* Предмет, структура и функции диалектического материализма. 2-е изд. М. : Изд-во Моск. ун-та. 1983.
2. *Андреев В. К.* Корпоративное управление как один из способов координации экономической деятельности // *Гражданское право*. 2015. № 4. С. 3–5.
3. *Аристотель.* Этика. М. : Эксмо, 2018.
4. *Атаманчук Г. В.* Теория государственного управления: курс лекций. М. : Омега-Л, 2014.
5. *Бухвальд Е., Виленский А.* Возможности координационно-совещательных органов в области развития малого и среднего предпринимательства // *Общество и экономика*. 2011. № 1. С. 160–176.
6. *Бучакова М. А.* Административно-правовое регулирование координации как функции государственного управления // *Вестник Омского университета: Серия «Право»*. 2014. № 2. С. 60–64.
7. *Гончаров В. В.* Роль и место Государственного совета Российской Федерации и полномочных представителей Президента России в федеральных округах в координации системы исполнительной власти в стране и преодолении центробежных политических тенденций // *Юридический мир*. Общероссийский научно-практический правовой журнал. 2008. № 3. С. 23–27.
8. *Государственная политика и управление [в 2 ч.]*. Ч. 2. Уровни, технологии, зарубежный опыт государственной политики и управления : учебник / под ред. Л. В. Сморгунова. М. : Юрайт, 2018.
9. *Гутерман А. Е.* Обзор круглого стола «Проблемы координации экономической деятельности в российском правовом пространстве» // *Гражданское право*. 2015. № 3. С. 44–46.
10. *Дерябина М. А.* Горизонтальные связи и сетевая координация в современной экономике // *Общественные науки и современность*. 2014. № 1. С. 65–76.
11. *Дудкин В., Петров Ю.* Индикативное планирование — механизм координации деятельности государственных и негосударственных субъектов управления экономикой // *Российский экономический журнал*. 1998. № 7–8.
12. *Зудина Л. Н.* Организация управленческого труда: учеб. пособие. М. : ИНФРА-М ; Новосибирск : НГАЭиУ, 1997.
13. *Координация в политике и управлении // Государственная политика и управление : учебник [в 2 ч.]*. Ч. II. Уровни, технологии, зарубежный опыт государственной политики и управления / под ред. Л. В. Сморгунова. М. : РОСПЭН, 2007.
14. *Координация в политической и административной деятельности // Государственная служба*. Вестник Координационного Совета по кадровым вопросам, государственным наградам и государственной службе при полномочном представителе Президента Российской Федерации в Северо-Западном федеральном округе. 2010. № 2. С. 52–63.
15. *Координация экономической деятельности в российском правовом государстве / А. В. Габов, М. А. Егорова, С. Д. Могилевский и др.; отв. ред. М. А. Егорова*. М. : Юстицинформ, 2015.
16. *Митрофанова И. В., Жуков А. Н.* Организационный механизм управления федеральными целевыми межрегиональными программами // *Экономика развития региона: проблемы, поиски, перспективы*. 2010. Вып. 11. С. 144–159.
17. *Мостепаненко М. В.* Философия и методы научного познания. Л. : Лениздат, 1972.
18. *Рофе А. И.* Организация и нормирование труда : учеб. пособие. М. : Кнорус, 2014.
19. *Русинов Ф. М.* Технология управления производством: (Основы проектирования процессов управления в социально-экономических системах). М. : Московский рабочий. 1976.
20. *Смирнов Э. А.* Управленческие технологии как объект функционального аудита // *Менеджмент в России и за рубежом*. 1998. № 6. С. 95–104.
21. *Тамбовцев В. Л.* Правила как основа институтов // *Общественные науки и современность*. 2014. № 3. С. 130–139.

Об авторе:

Меркулов Виктор Михайлович, доцент кафедры государственного и муниципального управления Северо-Западного института управления РАНХиГС (Санкт-Петербург, Российская Федерация), кандидат философских наук, доцент; merkulov_victor@mail.ru

References

1. Alekseev P.V. Subject, structure and functions of dialectic materialism. 2nd ed. M. : publishing house of Moscow University. 1983. (In rus)
2. Andreev V.K. Corporate management as one of ways of coordination of economic activity // Civil law [Grazhdanskoe pravo]. 2015. N 4. P. 3–5. (In rus)
3. Aristotle. Ethics. M. : Eksmo, 2018. (In rus)
4. Atamanchuk G.V. Theory of public administration : course of lectures. M. : Omega-L, 2014. (In rus)
5. Bukhvald E., Vilensky A. Possibilities of coordination advisory bodies in the field of development of small and medium business // Society and economy [Obshchestvo i ekonomika]. 2011. N 1. P. 160–176. (In rus)
6. Buchakova M.A. Administrative and legal regulation of coordination as functions of public administration // Bulletin of the Omsk University: Series "Law" [Vestnik Omskogo universiteta: Seriya «Pravo»]. 2014. N 2. P. 60–64. (In rus)
7. Goncharov V.V. Role and place of the State Council of the Russian Federation and plenipotentiaries of the President of Russia in federal districts in coordination of system of executive power in the country and overcoming centrifugal political tendencies // Juridical world [Yuridicheskiy mir]. 2008, N 3 (135). P. 23–27. (In rus)
8. State policy and management in 2 p. Part 2. Levels, technologies, foreign experience of state policy and management : textbook / under the editorship of L.V. Smorgunov. M.: Urait, 2018. (In rus)
9. Guterma A.E. Review of a round table "Problem of coordination of economic activity in the Russian legal space" // Civil law [Grazhdanskoe pravo]. 2015. N 3. P. 44–46. (In rus)
10. Deryabina M.A. Horizontal communications and network coordination in modern economy // Social sciences and the present [Obshchestvennye nauki i sovremennost']. 2014. N 1. P. 65–76. (In rus)
11. Dudkin V., Petrov Yu. Indicative planning — the mechanism of coordination of activity of the state and non-state actors of economy // Russian economic journal [Rossiiskii ekonomicheskii zhurnal]. 1998. N 7–8. (In rus)
12. Zudina L.N. Organization of administrative work : Manual. M. : Infra-M ; Novosibirsk : NSUEM, 1997. (In rus)
13. Coordination in policy and management // State policy and management. Textbook. In 2 p. Part II. Levels, technologies, foreign experience of state policy and management / under the editorship of L.V. Smorgunov. M. : ROSPEN, 2007. (In rus)
14. Coordination in politics and administration // State service. The bulletin of Coordination Council on personnel affairs, the state awards and state service at the Plenipotentiary Representative of the President of the Russian Federation in the North-West Federal District [Gosudarstvennaya sluzhba. Vestnik Koordinatsionnogo Soveta po kadrovym voprosam, gosudarstvennym nagradam i gosudarstvennoi sluzhbe pri polnomochnom predstavitele Prezidenta Rossiiskoi Federatsii v Severo-Zapadnom federal'nom okruge]. 2010. N 2. P. 52–63. (In rus)
15. Coordination of economic activity in the Russian constitutional state. A. V. Gabov, M. A. Egorova, S. D. Mogilevsky, etc.; ex. edition of M. A. Egorov. M. : Jusinform, 2015. (In rus)
16. Mitrofanova I.V., Zhukov A.N. Organizational mechanism of management of federal interregional target programs // Theory and practice of spatial economy [Ekonomika razvitiya regiona: problemy, poiski, perspektivy]. 2010. Vol. 11. P. 144–159. (In rus)
17. Mostepanenko M.V. Philosophy and methods of scientific cognition. L. : Lenizdat, 1972. 263 p. (In rus)
18. Rofe A.I. Organization and work rationing. Manual. M. : Knorus, 2014. (In rus)
19. Rusinov F.M. Technology of product management: (Bases of design of management processes in social and economic systems). M. : Moscow worker. 1976. (In rus)
20. Smirnov E.A. Administrative technologies as object of functional audit // Management in Russia and abroad [Menedzhment v Rossii i za rubezhom]. 1998. N 6. P. 95–104. (In rus)
21. Tambovtsev V.L. Rules as basis of institutes // Social sciences and present [Obshchestvennye nauki i sovremennost']. 2014. N 3. P. 130–139. (In rus)

About the author:

Victor M. Merkulov, Associate Professor of the Chair of State and Municipal Management of North-West Institute of Management of RANEPa (St. Petersburg, Russian Federation), PhD in Philosophy, Associate Professor; merkulov_victor@mail.ru