

КОНКУРЕНЦИЯ ПРАВОВЫХ И НЕПРАВОВЫХ ФОРМ И МЕТОДОВ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ В УСЛОВИЯХ МОДЕРНИЗАЦИИ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Коженко Я. В.

ФГБОУ ВПО «Таганрогский государственный педагогический институт имени А. П. Чехова», Таганрог, Россия (347936, г. Таганрог, ул. Инициативная, д.48), yanakozhenko@yandex.ru

В качестве основной причины конкуренции правовых и неправовых форм государственного управления в отечественной литературе называют процесс усложнения объекта управления, неспособность классических форм управления действовать в новых социально-экономических и политических условиях. В настоящее время, для которого характерны бурные информационно-технические преобразования, значение неправовых форм управления увеличилось, отчасти формирование институтов информирования и доступа к информации стимулировало рост их многообразия. Автор обосновывает, что бюрократическая модель системы государственного управления, использующая административный ресурс, стимулирует принятие правовых форм на базе уже достигнутых соглашений в процессе применения организационно-управленческих действий. Очевидно, что для системы государственного управления современной России характерна конкуренция правовых и неправовых форм, в которой явно проигрывают правовые (что обусловлено весомым авторитетом Президента РФ и исполнительных органов в России).

Ключевые слова: сервисное государство, правовой сервис, государственная политика, публичные услуги, государственные услуги, муниципальные услуги, формы управления, методы управления, административная реформа.

THE COMPETITION OF LEGAL AND UNLAWFUL FORMS AND METHODS OF PUBLIC ADMINISTRATION IN THE CONDITIONS OF MODERNIZATION OF EXECUTIVE POWER OF THE RUSSIAN FEDERATION

Kozhenko Y. V.

FGBOU VPO "Taganrog State Teacher Training College of a Name of A. P. Chekhov", Taganrog, Russia (347936, Taganrog, 48 Initiativnaya St.), yanakozhenko@yandex.ru

As the main reason for the competition of legal and unlawful forms of public administration in domestic literature call process of complication of object of management, inability of the classical forms of government to work in new social and economic and political conditions. Now, for which the rough are characteristic is information-technical transformations value of the unlawful forms of government increased, partly formation of institutes of informing and access to information stimulated growth of their variety. The author proves that the bureaucratic model of system of public administration using an administrative resource stimulates acceptance of legal forms on the basis of already reached agreements in the course of application of organizational administrative actions. It is obvious that for system of public administration of modern Russia the competition of legal and unlawful forms in which obviously lose legal (that is caused by powerful authority of the President of the Russian Federation and executive bodies on Russia) is characteristic.

Keywords: service state, legal service, state policy, public services, state services, municipal services, forms of government, methods of management, administrative reform.

Введение

Становление новой российской системы государственного управления проходит в условиях быстрого изменения политических, социально-экономических устоев общества, что приводит к радикальному изменению системы управления, отказу от традиционных форм и методов управления. Как справедливо подчеркивает И. Л. Бачило, проблемы стремительной эволюции и трансформации институтов государства и права, характерные для конца XX и начала XXI века, интенсивное развитие информационного общества,

глобализация требуют переосмысления взаимоотношений между государством и обществом, определяя новые формы и методы правового регулирования данного взаимодействия. Эпоха цифры – мгновенного обмена информацией для формирования пакетов документов по запросу субъекта – взрывает ведомственные «заборы», методы и традиции работы административного аппарата [3].

Цель и методы исследования

Цель исследования заключается в выявлении причин конкуренции правовых и неправовых форм, характеристике современных тенденций в сфере государственного управления, обусловленных модернизацией исполнительной власти Российской Федерации. Методологическую и теоретическую основу исследования составили общенаучный и частнонаучные методы.

Результаты исследования

Как отмечает Н. В. Черноголовкин и Б. М. Лазарев сущность государства во вне проявляется через разнообразные методы и формы государственного управления. В этой связи особый интерес представляет собой анализ форм и методов государственного управления, характерных для сервисного государства [3].

В XXI веке, веке информационного общества и цифровых технологий, обостряется конкуренция между правовыми и неправовыми формами государственного управления, к сожалению, не в пользу последних.

В плане классификации форм управления некоторые авторы считают целесообразным в сугубо учебных, академических целях исходить из необходимости самой общей классификации, а именно из подразделения их на два вида – правовые и неправовые. В целом, градация на правовые и неправовые формы условна, поскольку общепринятой классификации форм управленческой деятельности не существует. Так, Бахрах Д. Н., Россинский Б. В., Стариков Ю. Н. выделяют правовые и неправовые формы управления [2].

Правовые формы управления влекут определенные юридические последствия, а неправовые формы предусматривают наступления определенных юридических последствий. Как подчеркивают исследователи, организационные (неправовые) формы управления связаны с осуществлением определенных коллективных и индивидуальных оперативно-организационных и материально-технических действий и операций. В отличие от правовых форм, в которых выражено одностороннее волеизъявление уполномоченного на реализацию управленческой компетенции государственного органа, организационные формы такой официальностью не обладают (они практически не влекут юридических последствий). Тем не менее значимость организационных форм в управленческой деятельности трудно

переоценить, поскольку они позволяют учесть различные точки зрения и подходы, организовать обсуждение проблемы, достичь компромиссного соглашения [2].

Например, в государственно-управленческой практике используется немало различных организационных форм, операций по материально-техническому и финансовому обеспечению управленческой деятельности, мероприятия оперативного характера: саммиты, конференции, семинары, «круглые столы», совещания, заседания, консультации, пресс-конференции, брифинги, регистрация и распространение управленческой информации (учет и статистика, делопроизводство, бухгалтерский учет и др.).

В странах континентальной Европы неправовые формы управления называют неформальными управленческими действиями, к которым относят совещания, конференции, собрания, рекомендации и т. д.

В России неправовые формы государственного управления становятся все более популярными как у органов исполнительной власти, так и у Президента РФ. Сложившуюся практику специалисты в области государственного управления комментируют падением ценности закона, отсутствием четкой слаженной работы бюрократического аппарата всей вертикали власти, вынуждающие Президента РФ переходить на «ручное управление» посредством расширения спектра неправовых форм управления с целью ликвидации последствий управленческих ошибок. Так, например, «путинская эпоха», ознаменованная рядом политических, социально-экономических и административных преобразований, направленных на повышение эффективности всей системы государственного управления, характеризуется развитием и модернизацией не только неправовых форм (горячая линия с президентом РФ в прямом эфире, телемост-совещания и т. д.), но и внедрением инновационных форм и методов управления.

Главной проблемой реализации неправовых форм государственного управления является опасность ее сведения к бюрократическим мероприятиям и созданию «видимости бурной деятельности». На подготовку и проведение формальных мероприятий затрачиваются внушительные силы и средства, а общественная отдача от них, в лучшем случае, – мизерная. Результат чаще всего один – использование государственных ресурсов в бюрократических, а нередко и в личных интересах.

В этой связи особенную значимость для нашей страны имеет творческое использование опыта развитых стран из реализации инновационных проектов в сфере государственного управления, что позволит сформировать действенную отечественную систему управления трансформационными процессами модернизационного характера. Актуальность исследования данных вопросов возрастает в условиях расширения

полномочий региональных органов управления в осуществлении управленческих инноваций на местах.

Многие из инновационных форм государственного управления применяются в мировой практике, успешно решают поставленные перед ними задачи государственного управления. Так, например, форма под названием «офис-агентство» направлена на решение локальных проблем удаленных поселений. Положительно данная форма себя зарекомендовала в правоприменительной практике Австралии, поскольку иллюстрирует комплексный подход к предоставлению населению государственных услуг. Обеспечение высокого качества оказания услуг было достигнуто посредством создания интегрированных центров оказания услуг для отдаленных поселений. Созданные межотраслевые учреждения «Centrelink», «Canberra-Cjnnnet», работающие по принципу «одного окна» и предоставляющие услуги от имени и в партнерстве с 25 федеральными министерствами и государственными агентствами на основании договора. Особенность сервисного подхода проявляется и в том, что оказание услуг осуществляется на 65 языках, что представляется весьма удобно для иностранных граждан и иммигрантов [5]. В целом, гибкая политика в области региональных отделений позволяет существенно расширить спектр предоставляемых услуг жителям поселений, которые по качеству ничем не отличаются от уровня крупных городов. К наиболее популярным формам предоставления услуг в Австралии можно отнести услуги, оказываемые посредством сети Интернет, по телефону через колл-центр, а также обычные офисы [1]. В целом, сеть «офис-агентств» представляет собой модель электронного правительства в австралийской интерпретации.

Особый научно-исследовательский интерес представляет собой исследование возможностей «колл-центров» и «контакт-центров» как инновационных форм на службе государственного управления по оказанию государственных и муниципальных услуг. Колл-центр в переводе с английского («call center») означает центр обработки звонков. В целом, колл-центр – это специализированная организация, занимающаяся обработкой обращений и информированием по голосовым каналам связи в интересах организации-заказчика или головной организации. Понятие контакт-центр («contact center» – контактный центр) включает в себя понятие колл-центра, однако, в отличие от последнего обрабатывает также и обращения, поступившие по электронной почте, обычной почте, факсы. Возможности контакт-центра позволяют работать с обращениями в режиме интернет-чата. Государственные, политические и общественные организации используют колл-центры для организации телефонного взаимодействия с гражданами. В настоящее время контакт-центр рассматривается как современная форма государственного управления. Посредством данной формы государственные органы могут создавать колл-центры как собственные

подразделения, так и отдавать обработку обращений на аутсорсинг компаниям, специализирующимся по предоставлению колл-центров, в спектр услуг могут входить постоянная или повременная аренда рабочих мест операторов, аренда оборудования телефонии (в том числе для организации голосовых меню, телеопросов, автоматического холодного прозванивания), предоставление баз данных. Самые сложные и узкоспециальные вопросы перенаправляют на операторов третьего уровня или специалистов за пределами колл-центров. Для контакт-центров в таких решениях могут быть реализованы функции интеграции с сайтом многофункционального центра по предоставлению государственных и муниципальных услуг, видеоконсультации и т.д.

Латино-американский опыт совершенствования системы государственного управления, направленный на повышение качества государственных услуг, характеризуется созданием локальных офисов и мобильных подразделений. Так, стартовавшая в 1997 году в Бразилии программа «Роура Темпо» предусмотрела оформление и получение самых необходимых комплектов документов в одном месте. Исследовательский интерес представляет собой в качестве формы оказания услуг мобильные передвижные пункты.

В качестве взаимодействия государства и общества в Великобритании с 1999 года позитивно зарекомендовали себя общественные опросы населения, итоги которых были заложены в качестве приоритетных направлений реформирования системы оказания государственных услуг. В результате появился новый подход к организации предоставления государственных услуг, получивший название «Public Value Management» [5].

Интеграция социальных программ и услуг в Канаде нашла свое отражение в правительственной инициативе «Modernizing Services for Canadians», которая ориентирована на реализацию общего принципа предоставления услуг в конкретных жизненных ситуациях.

Анализируя новые возможности инновационных форм управления, особое значение приобретает исследование правоотношений, возникающих между органами власти и бизнес-структурами, привлекаемые для оказания государственных и муниципальных услуг (например, посредством аутсорсинга). Правовая форма обеспечения данных взаимоотношений чаще всего выражается в частноправовом или публичном договоре. В этой связи особую актуальность представляет проблема информационной безопасности и ответственности за достоверную обработку и хранение персональных данных, например, ставших доступными представителям контакт-центра как посредника в процессе оказания публичных услуг.

Безусловно, разноплановый состав субъектов правоотношений в сфере оказания публичных услуг предопределяет сложность согласования и гармонизации нормотворческой и правоприменительной деятельности. Межотраслевые проблемы правового регулирования

предоставления государственных и муниципальных услуг призваны разрешить административные регламенты, классификаторы услуг, многосторонние межведомственные договоры и надзорные инстанции. Однако мировой опыт показывает, что наиболее эффективным способом является упрощение, унификация и формализация электронного документооборота. В качестве базовых методов правового регулирования выделяется мониторинг, учет, статистика, социологические опросы.

Сложность административно-территориального и национального устройства Бельгии обусловили необходимость принятия мер, обеспечивающих гражданам доступ к государственным услугам посредством присвоения идентификационного номера – электронной карты. Информационная инфраструктура объединяет не только государственные сервисы, но и более 2000 общественных и частных организаций, предоставляющих многообразные услуги. Бельгия в 2003 году стала первой страной, которая благодаря созданию общей технологической платформы обеспечила высокий уровень государственного сервиса на федеральном, региональном и муниципальном уровнях.

Выводы

Обобщая мировой опыт современных форм управления, направленных на совершенствование и повышение эффективности публичных услуг, сопоставляя с содержанием федерального закона «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» [6], мы можем сделать вывод о том, что значительная часть мировых достижений в сфере управления была заимствована и нашла свое отражение в нормативно-правовом содержании закона.

Смысловый абрис управленческих проблем требует особой настройки индивида на роль «электронного гражданина». В этой связи проблемы взаимоотношений граждан и органов исполнительной власти уходят своими корнями в застарелые традиции бюрократического аппарата, особый сложившийся десятилетиями правовой менталитет, которые до конца не позволяют прочувствовать и осознать как государственным служащим, так и обществу в целом, что народ выступает источником власти, а не ее просителем. Как пишет И. Л. Бачило, привычный механизм взаимодействия государства и общества еще находится в тисках формулы «субъект-объект» и не позволяет с учетом эволюционных подвижек реализовать идеи позитивного государственного, отказавшись от патерналистских методов государственного управления [3].

Очевидно, важнейшую роль в политической модернизации играют организационно-управленческие формы взаимодействия государственной власти как с институтами гражданского общества в целом, так и с отдельно взятым

индивидуумом в частности [4]. Поэтому без процедур информирования и доступа к информации органов государственного управления нельзя наладить функционирование обратных связей, что получили новый импульс развития благодаря научно-техническому прогрессу и развитию информационных технологий. Система обратных связей в какой-то мере способна компенсировать слабость функционального представительства интересов. Она имеет различные формы: общественная экспертиза законов, административных и судебных решений, мониторинг их исполнения, требование открытой публикации чиновниками отчетов и разъяснений о принятых мерах.

К системе обратных связей также относится широкое использование Интернета: создание и распространение обширных баз данных, конкурентное, гласное и не контролируемое официальными властями обсуждение актуальных вопросов, информационный обмен между различными сегментами общества, затрудненный в официальных СМИ, а также развитие электронного правительства.

В рамках существующих классификаций форм управления исследователи выделяют ряд гибридных форм и методов государственного управления, требующих особого внимания, изучения и осмысления, среди которых: административный договор, аутсорсинг, сетевые публичные форумы, круглые столы и конференции с участием представителей власти, электронное голосование, развитие услуг на базе удаленного доступа «электронное правительство»; процедуры досудебного обжалования (медиация), сетевые социальные обследования, предоставление услуг с использованием информационно-телекоммуникационных технологий (с использованием портала государственных и муниципальных услуг, многофункциональных центров, универсальной электронной карты).

Список литературы

1. Байдаков С., Озеров Г., Соловьев О. Многофункциональный центр предоставления государственных услуг: модель, назначение и принципы организации. Опыт Центрального административного округа г. Москвы / С. Байдаков. – М.: ЗАО «Олимп-Бизнес», 2013. – С. 200.
2. Бахрах Д. Н., Россинский Б. В., Стариков Ю. Н. Административное право: Учебник для вузов. – М.: Норма, 2004. – С. 768.
3. Васильева А. Ф. Сервисное государство: административно-правовое исследование оказания публичных услуг в Германии и России. – М.: РАП, 2012. – С. 291.

4. Медушевский А. Н. Публичная администрация и общество: система обратных связей в информационном секторе // Проблемный анализ и государственно-управленческое проектирование. – 2009. – № 6. – С.18.
5. Паршин М. В. Качество государственных и муниципальных услуг: на пути к сервисному государству. – М.: Статут, 2013. – С.185.
6. Федеральный закон от 27.07.2010 № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» (с последними изменениями и дополнениями от 5 апреля 2013 г) // <http://www.consultant.ru/>

Рецензенты:

Мордовцев А.Ю., д.ю.н., профессор, зав. кафедрой теории и истории государства и права, Таганрогский институт управления и экономики, г. Таганрог.

Селюнина Н.В., д.и.н., профессор зав. кафедрой истории России ФГБОУ ВПО «ТГПИ имени А. П. Чехова», г. Таганрог.