

УДК 342.51.

ОСОБЕННОСТИ ПОЛИТИКО-АДМИНИСТРАТИВНОГО СОДЕРЖАНИЯ ФОРМ И МЕТОДОВ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ

¹Коженко Я.В., Кравченко А.Г., Мамычев А.Ю.

¹ФГБОУ ВПО «Таганрогский государственный педагогический институт имени А.П.Чехова», Таганрог, Россия (347936, г. Таганрог, ул. Инициативная д.48)
yanakozhenko@yandex.ru

Повышение эффективности государственного управления - одна из актуальнейших задач государственного строительства современной России. Наблюдаются новые тенденции развития административных структур, которые связаны с организационной автономизацией, передачей части полномочий негосударственным организациям, требующие совершенствования форм и методов государственного управления, повышения качества оказания публичных услуг. Архитектура сервисного государства предусматривает плюрализм форм и методов государственного управления, достигаемый отчасти посредством института делегирования полномочий. Аргументами в пользу делегирования государственных полномочий субъектам частного права выступают такие как: усиление международной конкурентоспособности, дефицит бюджетных средств, сокращение бюрократического аппарата, экономичность, сокращение государственной монополии. Правовая природа форм и методов государственного управления подчеркивает их особую роль в процессе административной реформы постсоветской России. Однако, в современной юридической науке не сформирован адекватный инструментальный анализа форм и методов государственного управления, остаются дискуссионными вопросы посвященные исследованию их содержания и механизма реализации.

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

FEATURES OF POLITICAL AND ADMINISTRATIVE FORMS AND METHODS OF PUBLIC ADMINISTRATION

¹Kozhenko Ya.V. Kravchenko, A.G, A.J. Mamychev

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

Improved governance - one of the most pressing problems of the modern Russian state-building . Observed trends in development of administrative structures that are associated with organizational Automation allowed the transfer of responsibilities to non-governmental organizations for improvement of forms and methods of state management, improve the quality of public services. The architecture provides the service of the state pluralism of forms and methods of government, achieved in part by the Institute of delegation . The arguments in favor of the devolution of state powers to the entities of private law are such as : strengthening international competitiveness, budget deficit , reducing bureaucracy , economy, reducing state monopoly. Legal nature of the forms and methods of the government emphasizes their special

role in the process of administrative reform in post-Soviet Russia . However , in modern jurisprudence is not formed an adequate analysis tools forms and methods of government, remain controversial issues dedicated to the study of their content and implementation mechanisms.

Key words: service state, legal service, state policy, public services, state services, municipal services, forms of government, methods of management.

Введение

Актуальность исследования обусловлена процессами реформирования системы государственного управления Российской Федерации. Реализация принципа унификации информационно-технологического обеспечения административных управленческих процессов и координации деятельности федеральных органов исполнительной власти представляет собой одну из сложнейших задач сервисного государства. По мнению М.В. Паршина построение сервисного государства зиждется на совершенствовании технологий предоставления услуг, развитие законодательства о государственных и муниципальных услугах, формировании механизмов управления качеством услуг и необходимости развития партнерского взаимодействия между органами, предоставляющими услуги, и получателями услуг [7]. Задачи, поставленные федеральным законом от 27 июля 2010 № 210-ФЗ «О предоставлении государственных и муниципальных услуг» обострили вопрос о развитии социальной инфраструктуры и допустимости наряду с публичными частноправовых форм и методов государственного управления, направленных на реализацию вышеупомянутого закона. Анализируя развитие социальной инфраструктуры становится очевидной следующая причинно-следственная цепочка нарастающей проблемы. Сервисное государство характеризуется высоким уровнем качества оказания публичных услуг, оказание качественных публичных услуг возможно при наличии прочной материальной базы, устойчивая материальная база является результатом экономического развития и экономической стабильности в государстве. В качестве ведущих функций сервисного государства выступают функции общественного порядка и безопасности, функция обеспечения достойных условий жизни граждан (предоставление услуг). В этом смысле, логика построения сервисного государства невозможна без адекватной социально-экономической основы и материальной стабильности социума. Представляется, что сумма прожиточного минимума, потребительской корзины, должна быть равна сумме минимального размера оплаты труда. Также в контексте сервисного государства остается актуальной необходимость включения расходов на услуги мобильной связи и доступа в интернет в потребительскую корзину, де-факто они давно являются услугами первой необходимости. Минкомсвязь Российской Федерации, представители общественности и

крупнейшие российские сотовые операторы поддерживая данную идею уже обратились к Премьер-министру России с соответствующим предложением.

Цель и методология исследования.

Цель исследования заключается в выявлении особенностей политико-административного содержания форм и методов государственного управления, анализе финансового, административного и содержательного механизма предоставления государственных и муниципальных услуг, функционирования и перспектив развития правового сервиса в постсоветской России. Методология исследования опирается на разработки в области теории публичной власти и государственного управления, теории государства и права, административного права, философии права и методологии юридической науки, истории политических и правовых учений, принадлежащие отечественным и зарубежным специалистам, а также антропологии права и теории отечественной государственности. Исследование опирается на всеобщие, общенаучные, специальные и частнонаучные методы. Среди всеобщих методов, используемых в исследовании можно выделить: системный подход, диалектико-материалистический метод, диспозитивный метод, который использован с целью рассмотрения сервисной системы государственного управления.

Результаты исследования

Традиционно в отечественной доктрине административного права форма государственного управления представляет собой внешнее проявление конкретных действий, которые осуществляются органами государственного управления для реализации поставленных перед ними задач. В советский период представления о формах государственного управления базировались на властном характере государственного управления. В этой связи, А.П. Алехин, А.А. Кармольский считают одной из универсальных форм государственного управления административный договор [1]. По мнению критиков, использование административного договора в качестве базовой формы управления при оказании публичных услуг в настоящее время представляется затруднительным, поскольку вопрос о применении данной формы законодательно не определен. Так А.Ф. Васильева относит административный договор к уникальным формам государственного управления применимым к эксклюзивным управленческим ситуациям, не рассчитанным на массовое применение [3]. Однако уже в постсоветский период под воздействием позитивных результатов западного управленческого опыта ряд отечественных авторов (среди которых А.Ф. Ноздрачев, Ю.Н. Старилов, Ю.А. Тихомиров), начинают склоняться к возможности заимствования и применения частноправовых форм для реализации задач государственного управления. Противники подобных имплементации зарубежных форм государственного

управления в правовую систему России акцентируют внимание на том, что использование рыночных форм и методов управления как инструментария субъектов частного права направлены на обслуживание несколько иных целей, чем цели государственной деятельности. В целом, как справедливо отмечает М.В. Пучкова учение о формах государственного управления в России, не развивается [8]. Однако, к наиболее разработанным и урегулированным целесообразно отнести порядок издания нормативных актов субъектов государственного управления, которые находят свое отражение в отдельных федеральных законах, подзаконных правовых актах (регламентах). Тем не менее, единый комплексный акт регламентирующий виды форм государственного управления, порядок и особенности их правоприменения отсутствует. Особый интерес представляет собой позиция Д. Н. Бахрах, который подчеркивает необходимость принятия административно-процедурного кодекса. По его мнению, форма управления тесно связана с процедурой ее реализации, в связи с чем, каждый вид формы управления имеет свою собственную процедуру и должен осуществляться с ее соблюдением. Однако, в настоящее время отсутствует надлежащая законодательная регламентации осуществления форм управления [2]. В целом политико-административное содержание формы государственного управления сводится к ряду базовых элементов. Так, форма государственного управления является способом внешнего выражения деятельности органов государственного управления и их должностных лиц. С распространением практики использования частноправовых форм расширяется круг субъектов, проецируя, таким образом, возникновение ряда неразрешенных вопросов об ответственности субъектов частного права привлеченных для предоставления публичных услуг, возможности отмены и обжалования принятых ими решений. Органы государственного управления и должностные лица в каждом конкретном случае выбирают наиболее приемлемую для них форму управленческой деятельности, исходя из компетенции, назначения данного органа, его функций, особенностей конкретного объекта управления и т. д. При этом должны использоваться только те формы управления, которые предусмотрены действующим законодательством [6]. В противном случае возникнет вопрос о правомерности государственного управления и теми последствиями, которые наступили. В целях исключения коллизионности требуется четкая формально-юридическая регламентации правовых форм и методов государственного управления.

В качестве приоритетных механизмов управления и координации государственного управления административная реформа определила финансовый, содержательный и административный.

Так, финансовый механизм основан на методах материального стимулирования деятельности федеральных органов власти и органов государственной власти субъектов

Российской Федерации по реализации мероприятий административной реформы [7]. Неотъемлемой частью финансового механизма стали сформированные правила оказания поддержки высших исполнительных органов государственной власти субъектов РФ: порядок проведения конкурсного отбора и порядок проведения отбора по результатам; методы финансового стимулирования государственных служащих; формирование единой системы предоставления государственных (муниципальных) услуг в субъектах; оптимизация принципов и механизмов взимания платы за оказание государственных и муниципальных услуг; софинансирование расходов и проектов [7]; проведение мониторинга качества государственного управления; совершенствование государственного и муниципального контроля (надзора); финансовые вливания в развитие инфраструктуры, многофункциональных центров; соотношение затрат на осуществление проектов, планов и предполагаемого эффекта от реализации; методика оценки результатов Министерством финансов РФ программ, планов, проектов; подготовка итоговых докладов и полученных результатов о проделанной работе. Объективными критериями оценки уровня качества предоставления услуг выступают такие показатели как временные затраты, стоимость и количество обращений. Расширение спектра платных услуг за счет сокращения времени ожидания, повышения комфортности являются неотъемлемыми составляющими правового сервиса. В этой связи, удовлетворенности населения официальными расходами (размером государственной пошлины) на получение государственной услуги придается немаловажное значение. Так, 55,7% получателей услуг считают сумму оплаты вполне приемлемой, однако, 55,1% недовольны официальными расходами связанными с регистрацией юридических лиц; 52% считают завышенными расходы связанные с техническим осмотром транспортных средств. Респонденты с высоким уровнем материального положения открывают личный кабинет в 49,7% случаев, что в 2,5 раза чаще, чем респонденты группы с низким доходом (20%). Данное обстоятельство характеризуется тем, что граждане с низким уровнем доходов в 2 раза реже имеют доступ в Интернет [4]. К сожалению, цены на интернет являются ограничивающим фактором и не позволяют каждому жителю подключившись к сети воспользоваться публичными услугами в электронном виде. В настоящее время актуальным остается вопрос финансирования деятельности многофункциональных центров. По мнению ряда специалистов, финансирование многофункциональных центров должно осуществляться пропорционально объему предоставляемых услуг. Поскольку 2/3 объема всех предоставляемых услуг – федеральные, логично обеспечить механизмы возмещения части этих затрат субъектам Российской Федерации.

В отличие от финансового, административный механизм управления главным образом заключался на организационной поддержке деятельности региональных и

федеральных органов государственной власти. Особенность административного механизма заключалась в действенности и доминировании неправовых форм государственного управления. Популярными и эффективными были признаны такие формы государственного управления как совещания с участием первых лиц государства, решения Правительственных комиссий и т.д. Эффективное сочетание методов координации, контроля и мониторинга позволили добиться положительной динамики в модернизации системы государственного управления. Статистические данные анализа жалоб связанных с качеством государственных и муниципальных услуг показывают, что в среднем по стране уровень жалующихся не превышает 20%. Тем не менее, стремительно высокие показатели недовольных граждан сфокусированы в Белгородской области (19%) и Краснодарском крае (13%), при этом самая благополучная атмосфера в республике Саха (Якутия) 0,5% и в Москве 1,8%. Доминируют жалобы к руководителям органов и руководителям структурных подразделений, представляющим публичные услуги и составляют 32,4% [5]. Аккумулируя мировые практики построения рейтингов органов власти, отражающих уровень удовлетворенности граждан качеством предоставления государственных и муниципальных услуг РАНХиГС по заказу Минэкономразвития России в 2010 году провел соответствующие исследования. В качестве основных показателей выделяются доступность информации о порядке предоставления услуги, полнота и понятность предоставления информации, территориальная доступность учреждения, информационная доступность, условия ведения приема посетителей, удобство графика работы, точность и правильность заполнения документов сотрудниками органов власти, соблюдение сроков оказания услуги, получение информации о стадии рассмотрения обращения. Согласно вышеуказанным показателям первое место в России занимают органы записи актов гражданского состояния [4].

Содержательный механизм управления характеризуется необходимостью продолжения процесса реформирования государственной и муниципальной службы. Однако, не всякое изменение законодательства повышает предоставляемых услуг, не происходит и автоматического улучшения и корпуса государственных служащих [9]. К сожалению, одни лишь законы не изменяют нравственный облик российского государственного служащего и его нравственные и профессиональные качества. Так, президент Российской Федерации в своем Послании Федеральному Собранию РФ 16 мая 2003 г. отметил: «Наша бюрократия и сегодня обладает огромными полномочиями. Но находящееся в ее руках количество полномочий по-прежнему не соответствует качеству власти. Должен подчеркнуть, что такая власть в значительной степени имеет своим источником не что иное, как избыточные функции госорганов. При этом, несмотря на огромное число чиновников, в стране тяжелейший кадровый голод»[11]. К базовым причинам реформы государственной службы в

литературе выделяются следующие. Во-первых, необходимость повышения эффективности государственной службы в интересах борьбы с правовым нигилизмом и падением уровня легитимности власти. Во-вторых, для создание целостной системы государственной службы с учетом исторических, культурных, национальных и других особенностей Российской Федерации. В третьих, в связи с отсутствием разработанного механизма управления государственной службой, дублированием функций и полномочий в органах власти, отсутствием разграничения компетенции между федеральным и региональным уровнями. В четвертых, по причине расцвета коррупции и слабости контроля над государственной службой. В пятых, в связи с недостаточной эффективностью кадровой политики и невысокой результативностью деятельности государственного аппарата, его громоздкостью, непрозрачностью работы, склонностью к административному давлению. В качестве позитивных изменений в содержательном механизме вызванных реформой нам хотелось бы отметить изменения в политико-правовом статусе государственных служащих. Речь идет об обязанности чиновников с 2013 года декларировать не только свои доходы, но и расходы. Данная мера стала одной из действенных в механизме противодействия коррупции[10].

Выводы

Возвращаясь к вопросу о допустимости применения частноправовых форм в государственного управления все научные дискуссии сводятся к политико-административному содержанию данных форм и допустимых методов правового регулирования, а также определения изменяющейся роли государства в сервисно-ориентированном, информационном обществе. С одной стороны государство представляет собой ведущих регулирующий и контролирующий субъект, с другой стороны может быть представлен и в виде хозяйствующего субъекта. В этом смысле вопрос о контроле за качеством предоставления услуг субъектами частного права представляется весьма актуальным. В отечественной литературе доминирует подход допускающий использование частноправовых форм, но с рядом публично-правовых ограничений. Например, необходимо нормативно регламентировать для субъектов публичного права запрет частной автономии в выборе форм государственного управления, соблюдение принципов равенства и соразмерности. Институт делегирования полномочий органов государственной власти по предоставлению публичных услуг является неотъемлемой составляющей сервисного государства. Развитие данного института предопределяет необходимость дополнительного внимания исследователей к складывающейся системе субъектов публичного управления, реализации государственных функций, административно-правовым принципам и развитию административного частного права, а также формам и методам государственного управления.

Статья написана при поддержке гранта РГНФ № 11-33-00313а2 «Формы и методы сервисного управления в постсоветской России: проблемы повышения качества оказания государственных услуг» .

Список литературы

1. Алехин А.П., Кармольский А.А. Административное право России. - М.: «Норма», 2005. с 303.
2. Бахрах Д. Н. Административное право России: Учебник для вузов. - М.: «Норма», 2000. с.110
3. Васильева А.Ф. Сервисное государство: административно-правовое исследование оказания публичных услуг в Германии и России. – М.: «РАП», 2012. с 291.
4. Государственные и муниципальные услуги: методология, инструментарий и опыт оценки удовлетворенности граждан. Часть I. – М., Издательский дом «Дело» РАНХиГС, 2012. с. 91
5. Государственные и муниципальные услуги: методология, инструментарий и опыт оценки удовлетворенности граждан. Часть II. – М., Издательский дом «Дело» РАНХиГС, 2012. с 490.
6. Коженко Я.В., Курилкина О.А. Государственное принуждение как элемент механизма правового регулирования федеративных отношений в современной России // Юристъ-Правоведъ №1. 2006. с. 25.
7. Паршин М.В. Качество государственных и муниципальных услуг: на пути к сервисному государству. – М.: «Статут», 2013. с.185.
8. Пучкова М.В. Понятие и значение категории «административно-правовые формы» // Административное право России М., 2007. с. 317.
9. Старилов Ю.Н. Что происходит с инструментом российской государственной службы? // Журнал Российского права. № 9. 2004. с.11
10. Федеральный конституционный закон от 03.12.2012 № 4-ФКЗ «О внесении изменений в статью 10 Федерального конституционного закона «О Правительстве Российской Федерации» / <http://pravo.gov.ru:8080/page.aspx?27603>
11. Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию РФ от 16 мая 2003 г. / <http://archive.kremlin.ru/text/appears/2003/05/44623.shtml>

Рецензенты:

Мордовцев Андрей Юрьевич, доктор юридических наук, профессор, зав. кафедрой теории и истории государства и права, Таганрогский институт управления и экономики, г. Таганрог.

Селюнина Наталья Владимировна, доктор исторических наук, профессор зав. кафедрой истории России ФГБОУ ВПО «ТГПИ имени А.П.Чехова», г. Таганрог.