

Теоретико-концептуальные основы формирования института публичных услуг

Л.А. КРАСНОБАЕВА

В статье анализируются основные концепции, которые лежат в основе формирования института публичных услуг. Раскрывается содержание и значение административно-публичной деятельности. Обосновывается переход к модели позитивного государственного управления, в рамках которой реализуются публичные услуги.

Ключевые слова: административно-публичная деятельность, государственное управление, публичные услуги, New Public Management, Good Governance.

The main concepts that underlie the formation of the Institute of public services are analyzed. The content and significance of administrative and public activities are revealed. The transition to a model of positive public administration, within the framework of which public services are implemented, is substantiated.

Keywords: administrative and public activity, public administration, public services, New Public Management, Good Governance.

Государство может считаться эффективной формой выражения интересов гражданского общества, если оно посредством системы участников управленческих процессов воспринимает всю совокупность коллективных и личных, долгосрочных и кратковременных, общих и конкретных интересов населения страны, а также объективно и оперативно оценивает приоритетность интересов граждан и представляет их в своих правовых велениях и организационных действиях. Кроме того, способствует своими властными действиями практической реализации государственных интересов и реально обеспечивает удовлетворение запросов людей. Достичь достойного качества жизни каждого члена общества можно только лишь за счет правильной и рациональной организации государственного управления. Термин «государственное управление» стал универсальным средством определенного вида правовой деятельности, то есть совокупности действий, совершаемых ради достижения соответствующих общественно значимых целей. Различия в определениях термина «государственное управление» коренятся в подходе к его характеристикам: в широком смысле речь идет о всей совокупности государственных органов, в узком – о собственно управленческом аппарате.

При анализе взаимосвязей государства и общества следует также учитывать, что социальная и национальная структуры общества находятся в динамике, в государстве идут активные миграционные процессы, меняется демографическая ситуация, а значит, преобразовываются потребности и интересы людей. Тем самым, равновесие отношений между государством и обществом не может быть устойчивым: оно будет постоянно изменяться и постоянно восстанавливаться, чему и способствует оптимальная и эффективная управленческая деятельность исполнительно-распорядительных органов.

О. Бахофф называет несколько причин, почему в науке административного права не выделяли и не исследовали новые концепции государственного управления. Во-первых, наука административного права развивалась в направлении гарантирования прав граждан в сфере государственного управления по отношению к властному, полицейскому государству. Во-вторых, подведомственность административных судов была ориентирована на проверку законности вмешивающегося, властного государственного управления [1]. То есть на протяжении периода развития общества доминировала концепция неразрывной связи управления с государством, а властное управление являлось исторически сложившейся формой реализации государственной власти. Эта идея к началу XX в. сформировалась в виде концептуальной модели М. Вебера, который полагал, что современное общество не может существовать и выжить без бюрократии. Административное право конца XIX начала XX вв. формировалось под влиянием либеральной концепции, где государство и общество отделимы друг от друга.

Большинство правительств, начав административную реформу, подвергли сомнению бюрократическую модель управления, ориентированную прежде всего на формальное применение законов, на решение проблем населения «на основании документов», на безоговорочное выполнение распоряжений, поступающих с верхних ступеней иерархической лестницы, жестко закрепляющей распределение обязанностей и ответственности. Теория рациональной бюрократии делила функции государственного управления только на политические и демократические, не учитывая социальный характер общества и государства.

Представители постмодерна считают, что бюрократические структуры способны принести людям лишь суррогатное удовлетворение таких базисных человеческих потребностей, как свобода, прогресс, добровольное объединение, человеческое достоинство, поскольку подменяют реальные социальные ценности бюрократическими нормами и идеалами [2, с. 54]. Согласно «Отчету о мировом развитии – 1997», подготовленному Всемирным банком, целью развития является не «сильное» или «минималистское» государство – оба подхода доказали на практике свою несостоятельность, – а эффективное государство. Последнее находится в центре экономического и социального развития, но не в качестве непосредственного источника роста, а как партнер, катализатор и помощник, стимулирующий и дополняющий деятельность частного бизнеса и отдельных лиц» [3, с. 4].

В основе современных западных административных реформ лежат две управленческие концепции – New Public Management и Good Governance. Первая концепция появляется в начале 1990-х гг. в работах М. Барзлея [4], К. Худа [5], С. Доусона и Ш. Дарги [6]. New Public Management заключается в моделировании рыночных процессов внутри государственного сектора и заимствовании технологий управления, разработанных для частных компаний. Это выражается, прежде всего, в сокращении масштабов и ресурсов государственного управления (приватизация; децентрализация; дерегулирование; делегирование ряда государственных полномочий рыночным структурам; уменьшение расходов на государственный аппарат за счет его сокращения, реструктуризация и маркетизация; пересмотр обязанностей государства и отказ от некоторых из них, связанных, прежде всего, с социальным обеспечением населения) и усовершенствовании механизмов управления государственными финансами и бюджетом.

Недостатками данной концепции является несоответствие принципам демократии, а именно, граждане рассматриваются как потребители государственных услуг, а не как источники политической власти, на первое место выдвигается экономическая эффективность, а не социальные проблемы, на практике новый государственный менеджмент не способствует привлечению граждан к управлению.

Теория публичных услуг тесно связана с концепцией «Good Governance», или «достойное управление» (позитивное государственное управление) и формированием «сервисного государства», которые сложились в начале XXI в. Программа развития ООН «Governance для устойчивого развития человеческих ресурсов» под Good Governance понимает «участие, прозрачность, ответственность, эффективность, равноправие и верховенство закона» [7]. Как справедливо отмечает Г.А. Василевич, «концепция «эффективного государства», или «хорошего управления» – транспарентное и ответственное управление человеческими, природными, экономическими и иными ресурсами в целях справедливого и устойчивого развития» [8, с. 22].

В первой половине 1990-х гг. в американском государственном управлении начала реализовываться административная реформа. Д. Осборн и Т. Гэблер в книге «Переосмысливая управление. Как дух предпринимательства трансформирует публичный сектор» (1992 г.) раскрывает десять принципов, на которых основывается новая модель государственного управления, которые направлены на децентрализацию, ориентацию на потребителя, поощрение предпринимательства, конкуренцию в предоставлении услуг [9].

Значительный вклад в развитие теории концепции позитивного государственного управления внес немецкий ученый Э. Форстхофф, который впервые дал научный анализ управления по предоставлению публичных услуг в своей работе 1938 г. «Публичная администрация как субъект, предоставляющий публичные услуги» («Die Verwaltung als Leistungsträger») [10, р. 23]. Под позитивным государственным управлением [11, с. 32] пони-

мается такая деятельность субъектов государственного управления, в результате которой лицу, коллективному образованию, обществу предоставляется услуга, улучшающая их положение путем реализации их потребностей без какого-то властного обязывающего характера. Э. Форстхофф впервые в науке административного права обозначил изменение характера и функций государственного управления, а именно, ответственность за обеспечение жизнедеятельности возлагается на субъекты политической власти и приобретает публичный характер.

Переход от властного волевого воздействия государства к социальному, связанному с удовлетворением потребностей гражданина на взаимных началах актуализирует проблему введения в оборот определения *административно-публичной деятельности*. К административно-публичной деятельности можно отнести всю властно-публичную деятельность в государстве, осуществляемую исполнительно-распорядительными органами. Сущность административно-публичной власти проявляется именно в осуществлении *публичных услуг* в формах исполнительно-распорядительной деятельности, проявляющейся в *повседневной деятельности* органов государственного управления и профессионального служебного управления посредством института государственной службы. Если критерием выделения форм административно-публичной власти является осуществление субъектами властных отношений, то основанием деления на виды служит определенная политико-территориальная организация. Э. Форстхофф выделял два основных способа удовлетворения потребностей человека – удовлетворение потребностей самостоятельно и с использованием услуг [10, р. 25].

Советское административное право [11], [12] описывало отдельные элементы позитивности при анализе государственных функций, которые невозможно реализовывать только при помощи властного административного метода. Следует отметить, что анализ современных центральных научных работ о государственном управлении [13], [14], [15] свидетельствует о том, что, хотя позитивное государственное управление и не выделяется в науке, но именно государство осуществляет предоставление публичных услуг, так как государственное управление осуществляется в пределах служебной обязанности должностных лиц. Отдельные элементы позитивного управления можно усмотреть и в административных методах, в частности экономический метод – как не вмешательство в деятельность управляемого объекта, а возможность самостоятельного выбора эффективных способов решения проблемы, направленной на удовлетворение социальных потребностей – по своей сути является позитивным.

На формирование современных представлений о сущности государственного управления, роли публичных услуг в обществе оказала теория «сервисного государства». Согласно «сервисной» концепции государства, смысл и назначение государства заключается в служении индивиду. Если понимать её буквально, то любая деятельность государства по взаимодействию с индивидом оказывается публичной услугой [16]. Сервисный подход к сущности государства связан с такими направлениями оптимизации его деятельности, как развитие новых форм управленческого взаимодействия, создание «электронного правительства», формирование таких управленческих связей, которые позволяют гражданам участвовать в управлении обществом.

Таким образом, для отечественной науки административного права характерен путь исследования в виде перехода от понятия позитивного государственного управления к понятию «публичная услуга». На основе анализа рассмотренных управленческих концепций возможно определить параметры «идеальной» управленческой модели, которая может использоваться в качестве образца в ходе административных реформ в Республике Беларусь. Основной проблемой современного общества остается проблема реализации административно-публичной власти. При централизованной модели управления структуры наделяются организационными, распорядительными и контрольными функциями. Частично централизованная модель управления характеризуется тем, что акцент делается на координационные, информационно-аналитические и научно-методические функции. Децентрализованная модель управления предполагает, что элементы системы управления осуществляют совещательные, рекомендательные и консультативные функции. Публичная услуга, в широком смысле слова – это управленческая функция органов государства. В узком смысле, публичная услуга – это административно-публичная деятельность исполнительных органов, направленная на удовлетворение социально-значимых потребностей физических и (или) юридических лиц.

Таким образом, административно-публичная деятельность – это деятельность органов исполнительной власти, в том числе органов управления, действующих внутри иных органов государственной власти по осуществлению функций нормотворчества, публичного управления, защиты прав и свобод личности, общества и государства. Понятие «административно-публичная деятельность» шире используемого в настоящее время в административном праве понятия «государственное управление» и более точно и полно отражает содержание и пределы публичного управления [17, с. 31]. При этом следует понимать, что новая управленческая модель может быть успешно внедрена и реализована в соответствующей институциональной среде. Принятие данной концепции повлечет за собой структурное и функциональное изменение деятельности органов государственного управления и местных образований. На основе анализа рассмотренных управленческих концепций возможно определить параметры «идеальной» управленческой модели, которая может использоваться в качестве образца в ходе административных реформ в Республике Беларусь. Можно выделить и основные составляющие по формированию публичных услуг в современном государстве. Во-первых, это децентрализация звеньев системы государственного управления, что должно проявляться в реализации принципа субсидиарности и передаче ряда государственных функций на уровень местного самоуправления и управления. Во-вторых, активное вовлечение неправительственных организаций в процесс принятия политико-управленческих. В-третьих, формирование новой профессиональной организационной составляющей – переход от индивидуального труда к командной работе; от работы по функциям к работе по проектам; от узкой и жесткой специализации к широкопрофильной подготовке; ориентированность на клиента и подотчетность ему. В-четвертых, формирование «электронного правительства» (E-Government) и развитие новых информационных систем и сервисов G2G, G2B и G2C (соответственно, Государство – граждане (G2C/C2G), Государство – бизнес (G2B/B2G), Государство – государство (G2G)). В-пятых, формирование системы социальных услуг, т. е. переориентация на формирование социального государства и удовлетворение потребностей граждан и организаций.

Литература

1. Bachof, O. Die Dogmatik des Verwaltungsrechts vor den Gegenwartsaufgaben der Verwaltung / O. Bachof. – Berlin, 1972. – S. 213–215.
2. Красильников, Д.Г. Современные западные управленческие модели: синтез New Public Management и Good Governance / Д.Г. Красильников, О.В. Сивинцева // *Arg Administrandi* (Искусство управления). – 2014. – № 2. – С. 45–62.
3. Государство в меняющемся мире: краткий вариант «Отчета о мировом развитии – 1997» // *Вопросы экономики*. – 1997. – № 7. – С. 4–6.
4. Barzelay, M. Origins of the New Public Management: an International View from Public Administration / M. Barzelay // *New Public Management: Current Trends and Future Prospects*; ed. by K. McLaughlin, S. Osborne, E. Ferlie. – London, 2002. – P. 15–33.
5. Hood, C. Public Management: The Word, the Movement, the Science / C. Hood // *The Oxford Handbook of Public Management*; ed. by E. Ferlie, L. Lynn Jr., C. Pollitt. – Oxford, 2007. – 789 p.
6. Dowson, S. New Public Management: A Discussion with Special Reference to UK Health / S. Dowson, C. Dargie // *New Public Management: Current Trends and Future Prospects*; ed. by K. McLaughlin, S. Osborne, E. Ferlie. – London, 2002. – P. 34–56.
7. UNDP. Governance for Sustainable Human Development [Electronic resource]. – Mode of access : <http://gis.emro.who.int/HealthSystemObservatory/Workshops/WorkshopDocuments/Reference%20reading%20material/Literature%20on%20Governance>. – Date of access : 20.04.2020.
8. Василевич, Г.А. Государственное управление и перспективы развития / Г.А. Василевич, Ю.М. Тихомиров // *Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения*. – 2011. – № 6. – С. 21–25.
9. Osborne, D. Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit Is Transforming the Public Sector / D. Osborne, T. Gaebler. – New York : Plume book, 1993. – 435 p.
10. Forsthoff, E. Rechtsfragen der leistenden Verwaltung / E. Forsthoff. – Stuttgart : W. Kohlhammer, 1959. – Bd. 1. – P. 23–25.

11. Старилов, Ю.Н. Курс общего административного права / Ю.Н. Старилов. – М. : Норма, 2002. – Т. 1. – 728 с.
12. Советское административное право: учебник / Д.Н. Бахрах, Е.В. Додин [и др.] ; под ред.: В.М. Манохин. – М. : Юрид. лит., 1977. – 544 с.
13. Василевич, С.Г. Государственное управление. Проблемы и пути повышения эффективности : монография / С.Г. Василевич. – М. : ЮНИТИ-ДАНА: Закон и право, 2017. – 351 с.
14. Рябцев, Л.В. Административное право: учеб. пособие / Л.М. Рябцев [и др.] ; под общ. ред. Л.М. Рябцева. – Мн. : Адукацыя і выхаванне, 2012. – 368 с.
15. Чуприс, О.И. Теоретико-правовые проблемы государственной службы Республики Беларусь / О.И. Чуприс. – Мн. : Право и экономика, 2009. – 310 с.
16. Васильева, А.Ф. Сервисное государство: административно-правовое исследование оказания публичных услуг в Германии и России : монография / А.Ф. Васильева. – М. : Российская академия правосудия, 2012. – 332 с.
17. Краснобаева, Л.А. Административно-публичная деятельность: содержание, принципы и проблема реализации / Л.А. Краснобаева // Сацыяльна-эканамічныя і правыя даследаванні. – 2019. – № 3. – С. 26–32.

Белорусский государственный университет

Поступила в редакцию 04.05.2020

РЕПОЗИТОРИЙ ГГУ ИМЕНИ Ф.СКОРИНЫ