КООРДИНАЦИЯ КАК МЕТОД ГОСУДАРСТВЕННОГО И МУНИЦИПАЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ (НА ПРИМЕРЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА ОСТРОВОВ ГЕРНСИ И ДЖЕРСИ)

Максуров А. А.

кандидат юридических наук, преподаватель кафедры теории истории государства и права Ярославского государственного университета им. П. Г. Демидова (Россия), 150000, г. Ярославль, ул. Советская, 14, maxurov78@yandex.ru

УДК 342.9(423.4)
ББК 67.401.0(4Вел7)

Цель: исследование направлено на анализ применения в государственном и муниципальном управлении Гернси и Джерси координационных норм и механизмов регулирования.

Методология и методы: используются методы системного анализа и формальной логики, историко-правовой подход и метод сравнительного правоведения.

Результаты и области применения: в исследовании рассмотрены возможности применения координационных механизмов в государственном и муниципальном управлении.

Научная новизна: впервые применен координационный подход к рассмотрению правовых явлений, благодаря которому можно исследовать правовое явление под новым углом зрения. Это дает возможность повышения эффективности правовой деятельности. Обычно координационные нормы права не являются предметом отдельного исследования. Такое исследование проводится автором впервые на примере законодательства таких европейских стран как Гернси и Джерси, используя широкий спектр юридических материалов.

Ключевые слова: координация, юридические технологии, эффективность, правовое исследование, сотрудничество

COORDINATION AS A METHOD OF THE STATE AND MUNICIPAL ADMINISTRATION (ON THE EXAMPLE OF LEGISLATION OF ISLANDS GUERNSEY AND JERSEY)

Maksurov A. A.

Candidate of Law, Lecturer, Department of Theory of State and Law History, Yaroslavl State University named after P. G. Demidov (Russia), 14, Sovetskaya st., Yaroslavl, 150000, maxurov78@yandex.ru.

Purpose: Study aims to analyze the use of public and municipal administration of Guernsey and Jersey of the coordinating standards and regulatory mechanisms.

Methodology and methods: uses the methods of system analysis and formal logic, historical and legal approach and the method of comparative law.

Results and applications: the article discussed the possibility of using the coordination mechanisms in the public and municipal management.

Scientific novelty: the first application of the coordination approach to the consideration of legal phenomena, through which you can explore the legal phenomenon from a new angle. This makes it possible to increase the efficiency of the legal action. Generally coordinating legal norms are not the subject of a separate study. A study conducted by the author for the first time on the example of legislation of such European countries as Guernsey and Jersey, using a wide range of legal materials.

Key words: coordination, legal technology, efficiency, legal research, cooperation.

© Максуров А. А., 2015

Максуров А. А.

Проблемы смешения координации с другими социально-правовыми феноменами безусловно связаны с тем, что координация – понятие многообразное и многостороннее. Она изучается не только общественными науками (социологией, политологией, педагогикой и многими другими), но и науками о человеке, природе и т.д. В математике имеется Декартова система координат. В биологии рассматривается координация видов живых существ. В физиологии человека ведут речь о координации движений, под которой понимается управление работой отдельных мышечных групп, осуществляющееся при достижении определенной задачи в реальном времени и пространстве [1, с. 123].

Однако для нас наиболее важны вопросы координации социальных взаимосвязей, поскольку право – основной социальный регулятор, регулятор взаимоповедения людей в социуме. При этом нельзя не учитывать и антропологический фактор. Как писал Б. Ф. Ломов: «Именно он (человек – А.М.) организует процесс регулирования и тем самым координирует работу всех элементов системы, связывая их в единое целое» [2, с. 34].

Целью автора было рассмотреть применение координационных механизмов как способов управления на примере правовой системы таких «карликовых» стран Европы как острова Гернси и Джерси.

Обычно юристы обходят стороной их правовую систему, испытывавшую значительное британское влияние (под чьей юрисдикцией, в конце концов, они и находятся).

Тем не это отнюдь не означает отсутствие в законодательстве Гернси и Джерси прогрессивных подходов к использованию координационных механизмов в управлении, чему позавидывали бы и более обширные по территории, населению и экономике европейские страны.

В законодательстве Гернси координационные механизмы в той или иной форме предусмотрены в части образования, приема на службу, в сфере организации работы государства со средствами массовой информации.

Действенные механизмы координации в сфере правоохранительной деятельности, охраны общественного порядка, прав и свобод граждан указаны в Policy, legislation and administration team criminal justice strategy coordinator egiv job description job overview [3]. Там определен субъект, который координирует деятельность органов власти; определены субъекты, чья деятельность координируется; указаны направления координации. Определены и основные обязанности по координации: участие в обмене информацией, содействие разработке и реализации стратегии, использование коллегиальных и совместных форумов, обмен знаниями в данной сфере. Для этого согласовываются ключевые показатели эффективности стратегии, запланированные результаты реализации стратегии, восполняются пробелы в правовом регулировании и т.п. Для того, чтобы управлять процессом координации необходимо поддерживать постоянное взаимодействие с заинтересованными сторонами, оперативно решать вопросы пересмотра стратегии, следить за сроками исполнения, изучать различные способы реализации стратегии. Необходимо также разрабатывать и поддерживать эффективную коммуникационную стратегию. Особое внимание следует уделять координационной методологии управления, в том числе, в части координационного планирования. Расчета бюджета и рисков. координировать осуществление жизнеспособных всех проектов на раннем этапе их реализации и т.п.

Впервые в законодательстве Европы на уровне нормативного акта предъявлены основные требования (критерии) к должностному лицу, осуществляющему координационную деятельность. Среди них выделены: отличные навыки межличностного общения и способность уверенно справиться с широким диапазоном проблем, умение работать с людьми и управлять разрешением любого конфликта мнений строго конструктивно, обеспечить хорошие деловые результаты. Отличные коммуникативные навыки, как устные, так и письменные связаны с возможностью настройки коммуникации с учетом различных аудиторий, чтобы максимизировать понимание. Требуется острый аналитический ум и способности для выявления, обобщения и оценки соответствующих данных, анализа затрат / выгод и обоснование решений. Необходима целеустремленность и организованность, гибкость в общении и управлении, но при сохранении высокого уровня точности и внимания к деталям. Важен опыт управления правовыми проектами проверенными управленческими навыками и методами. Приветствуется умение работать эффективно, как автономно с минимальным надзором, так и в качестве части команды. Целесообразно уметь уверенно работать с данными, связанные с производительностью, для поддержки надлежащего уровня оказания государственных услуг, одновременно – в соответствии с согласованными планами и возможностями. Не будет лишним опыт работы с важной и конфиденциальной информацией. В целом, от такого государственного служащего ожидается внутренняя целостность и зрелость. Желательны значительная квалификация в юриспруденции, знание системы уголовного правосудия, готовность принять участие в обучении, в том числе, за переделами острова.

Для указанных лиц предусмотрены и компетенции. Например, видя общую картину, следует активно и по собственной инициативе искать новые достижения в сфере координации и делиться опытом собственной работы, активно перенимать идеи из широкого круга

источников и сторон, используя для этого собственное критическое мышление. Координатор должен обладать навыками принятия эффективных решений, в том числе, признавать новые модели и тенденции в широком диапазоне фактических данных. Любой координатор априори должен обладать навыками командной работы. Есть свои требования и к общению: связь с использованием соответствующих стилей, методов и сроков, в том числе цифровых каналов, чтобы максимизировать понимание и влияние. Координатор должен передавать энтузиазм и энергию о своей работе и поощрять других делать то же самое. Сотрудничая координатор должен установить отношения с широким кругом заинтересованных сторон. Он должен уметь управлять эффективностью и качеством, уметь работать с исками и смягчать негативные последствия наступления рисковых случаев. От него требуется показать позитивный подход в соответствии целями деятельности команды, которые действительно имеют значение.

Работа правительства осуществляется посредством координационного органа, известного как Совет политиков из числа руководителей государственных департаментов. Одновременно департаменты сами по себе являются органами координации.

Например, Департамент внутренних дел координирует работы и использование всех имеющихся ресурсов, «чтобы построить и защитить безопасное и справедливое общество».

Однако и сам Совет политиков выполняет координационные функции в части корпоративной экологической политики, корпоративной социальной политики, внешних связей, координации использования государственной собственности в бизнес-процессах.

Подводя итоги, отметим, что координационные нормы в правовой системе Гернси не являются распространенными. Они охватывают не все возможные сферы применения механизмов координации.

Тем не менее, мы можем говорить о достаточно высоких стандартах качества данных норм.

Кроме того, редкостью для европейского права является разработка критериев и компетенций для государственных служащих, ответственных за координацию.

Также можно только приветствовать и перенимать практику предоставления временных полномочий государственным служащим по координации действий.

В Джерси также нет единого конституционного акта, в котором были бы представлены координационные нормы.

Между тем, координационные полномочия у должностных лиц распространены достаточно широко.

В Protection of freedoms Act указан порядок координации работы с едиными банками данных в сфере общественной безопасности [4].

В Crime (Sentences) Act определены координационные полномочия в сфере борьбы с преступностью [5]. В Police Act эти положения конкретизированы [6].

Важные координационные нормы заключены в Immigration, Asylum And Nationality Act [7].

Законодателем и исполнительной властью Джерси достаточно широко используются в своей практике механизмы юридической координации.

Например, в том же акте есть указание, что отдел главного министра находится в центре правительства и обеспечивает руководство и координацию стратегического планирования во всех государственных органах. Отдел обеспечивает административную и исполнительную поддержку и консультации по вопросам политики главного министра и Совета министров и несет ответственность за ряд вопросов, в том числе; поддержку и консультирование главного министра и Совета Министров в установлении координационных механизмов, обеспечивает согласованное достижение приоритетов.

Координация рассматривается как принцип построения системы власти.

Так, в Report of Department of Health and Social Services – structure and organisation указано, что «...в отдельных организационных единицах и координационных органах между подразделениями) по отношению к своими внутренним структурам и механизмам координации. Во-вторых, создается Департамент… с иерархической структурой и механизмом координации, который он использует...» [8].

Почти то же самое отмечено и в Report of Environment Department: Draft Supplementary Planning Guidance – Design Guidance for St. Helier – draft for consultation [9].

В Report of Keeping Jersey Special сказано, что «… для баланса интересов в политике была усилена координации работы во всех департаментах, которая выделяет общие... столпы политики и, кроме того, показывают степень координации между департаментами, что, возможно, не всегда было очевидно...» [10].

Отсутствие координации указывается в качестве одной из причин низкой эффективности органов власти, как это отмечено в Report of Machinery of government review: «...а также замечается отсутствие координации председателей Комитета в общем смысле... Кроме того, есть надежда, что может быть координация, но без переопределения прерогативы для нее» [11].

Координация рассматривается и как способ снижения расходов на государственное управление.

Так, в Strategic Aims Report and Discussion Paper указано, что «...услуги, которые мы предоставляем должны быть более скоординированными, следует избегать дублирования и ненужных расходов. Это означает не только более эффективную координацию между

ведомствами государства, но также координацию со всеми многочисленными добровольными и частными организациями, работающими на острове...» [12].

В результате мы приходим к выводу, что координационные правовые нормы широко используются в законодательстве и практике Джерси. Ими охвачены наиболее важные сферы общества. В системе органов государственной власти координационные полномочия предусмотрены у государственных служащих различных уровней. При необходимости создаются специальные координационные органы власти.

Между тем, во многих случаях не формализованы координационные процедуры и не предусмотрены формы координационного регулирования.

Литература:

1. *Бахматов В. К.* Физиология человека. М., 2004.
2. *Ломов Б. Ф.* Человек и техника. М., 1966.
3. Policy, legislation and administration team criminal justice strategy coordinator egiv job description job overview [электронный ресурс]. URL: http://www.gov.gg/CHttpHandler.ashx?i4&p=0 (дата обращения 27.10.2015).
4. Protection of freedoms Act [электронный ресурс]. http://www.statesassembly.gov.je (дата обращения 27.10.2015).
5. Crime Act [электронный ресурс]. URL: http://www.statesassembly.gov.je/AssemblyPropositions/2007/ (дата обращения 27.10.2015).
6. Police Act [электронный ресурс]. URL: http://www.statesassembly.gov.je/AssemblyPropositions/2009/1677-7942-2972009.pdf#search=Act (дата обращения 27.10.2015).
7. Immigration, Asylum And Nationality Act [электронный ресурс]. URL: http://www.statesassembly.gov.je/AssemblyPropositions/2010/26229-38192-146201 (дата обращения 27.10.2015).
8. Report of Department of Health and Social Services – structure and organisation [электронный ресурс]. URL: http://www.statesassembly.gov.je/Pages/Reports.aspx?page=2&querycoordination (дата обращения 27.10.2015).
9. Report of Environment Department: Draft Supplementary Planning Guidance – Design Guidance for St. Helier – draft for consultation [электронный ресурс]. URL: http://www.statesassembly.gov.je/Pages/Reports.aspx?page=2&query=coordination (дата обращения 27.10.2015).
10. Report of Keeping Jersey Special [электронный ресурс]. URL: http://www.statesassembly.gov.je/Pages/Reports.aspx?page=2&query=coordi nation (дата обращения 27.10.2015).
11. Report of Machinery of government review [электронный ресурс]. URL: http://www.statesassembly.gov.je/Pages/Reports.aspx?page=2&query=coordination (дата обращения 27.10.2015).
12. Strategic Aims Report and Discussion Paper [электронный ресурс]. URL: http://www.statesassembly.gov.je/Pages/Reports.aspx?page=2&query=coordination (дата обращения 27.10.2015).

References:

1. *Bakhmatov V. K.* Human physiology. M., 2004.
2. *Lomov B. F.* Man and Technology. M., 1966.
3. Policy, legislation and administration team criminal justice strategy coordinator egiv job description job overview [e-resource]. URL: http://www.gov.gg/CHttpHandler.ashx?i4&p=0 (date of reference: 27.10.2015).
4. Protection of freedoms Act [e-resource]. http://www.statesassembly.gov.je (date of reference: 27.10.2015).
5. Crime Act [e-resource]. URL: http://www.statesassembly.gov.je/AssemblyPropositions/2007/ (date of reference: 27.10.2015).
6. Police Act [e-resource]. URL: http://www.statesassembly.gov.je/AssemblyPropositions/2009/1677-7942-2972009.pdf#search=Act (date of reference: 27.10.2015).
7. Immigration, Asylum And Nationality Act [e-resource]. URL: http://www.statesassembly.gov.je/AssemblyPropositions/2010/26229-38192-146201 (date of reference: 27.10.2015).
8. Report of Department of Health and Social Services – structure and organisation [e-resource]. URL: http://www.statesassembly.gov.je/Pages/Reports.aspx?page=2&querycoordination (date of reference: 27.10.2015).
9. Report of Environment Department: Draft Supplementary Planning Guidance – Design Guidance for St. Helier – draft for consultation [e-resource]. URL: http://www.statesassembly.gov.je/Pages/Reports.aspx?page=2&query=coordination (date of reference: 27.10.2015).
10. Report of Keeping Jersey Special [e-resource]. URL: http://www.statesassembly.gov.je/Pages/Reports.aspx?page=2&query=coordi nation (date of reference: 27.10.2015).
11. Report of Machinery of government review [e-resource]. URL: http://www.statesassembly.gov.je/Pages/Reports.aspx?page=2&query=coordination (date of reference: 27.10.2015).
12. Strategic Aims Report and Discussion Paper [e-resource]. URL: http://www.statesassembly.gov.je/Pages/Reports.aspx?page=2&query=coordination (date of reference 27.10.2015).