

УДК 316.776: 004.354

**ЭЛЕКТРОННОЕ ПРАВИТЕЛЬСТВО: ПРОБЛЕМЫ И РЕШЕНИЯ**

**БАРЫШНИКОВ К. С.,  
аспирант кафедры ВЭД, ГОУ ВПО  
«Донецкая академия управления  
и государственной службы при Главе  
Донецкой Народной Республики»**

В статье рассмотрены трудности и проблемы развития электронного правительства. Вместе с тем доказано, что данные технологии существенно расширяют возможности политической коммуникации и позволяют достичь новых форм интеграции между правительством, бизнесом и гражданами.

**Ключевые слова:** электронное правительство; информационно-коммуникационные технологии; электронный документооборот; web-сайт; web-портал.

В статті розглянуто труднощі і проблеми розвитку електронного уряду. Разом з тим доведено, що дані технології суттєво розширюють можливості політичної комунікації і дозволяють досягти нових форм інтеграції між урядом, бізнесом і громадянами.

**Ключові слова:** електронний уряд; інформаційно-комунікаційні технології; електронний документообіг; web-сайт; web-портал.

In the article the difficulties and the problems of the development of electronic government are examined. At the same time, it is proven that data of technology significantly enlarge the possibilities of political communication and they make it possible to reach the new forms of integration between the government, the business and the citizens.

**Keywords:** electronic government; information-communication line technologies; electronic document turnover; web- site; web-portal.

*Постановка проблемы в общем виде.* Электронное правительство представляет собой новые возможности управления государством, созданные с применением информационно-коммуникационных технологий в работе государственных органов на благо граждан и бизнеса. Создание электронного правительства должно обеспечить не только более эффективное и менее затратное администрирование, но и кардинальное изменение взаимоотношений между обществом и правительством. В конечном счёте, это приведёт к совершенствованию демократии и повышению ответственности власти перед народом.

*Анализ последних источников исследований и публикаций. Выделение нерешённых вопросов.* Внедрение электронного правительства в стране гармонизирует отношение власти и населения, уменьшает недовольство властью, смягчает политическое противостояние благодаря конструктивному электронному диалогу всего общества и власти. В итоге формируется новая парадигма государственного управления, основанная на взаимодействии посредством сети Интернет всех структур и институтов общества: госслужащие, бизнес, активные граждане, образовательные и исследовательские институты, общественные группы, гражданские организации.

Илья Митричев, руководитель рабочей группы Государственной Думы РФ по разработке пакета законодательных инициатив, выступил с докладом «О применении законодательства в практике, электронной коммерции» [3].

Начальник Департамента правительственной информации Аппарата Правительства РФ, советник генерального секретаря ООН по коммуникационным и информатизационным технологиям Андрей Коротков в докладе «Преодоление цифрового

неравенства как основное условие для эффективной работы электронного правительства России» дал следующее определение: «Электронное правительство – это коммуникационная среда, где взаимодействуют властные структуры и гражданское общество» [4]. Эндрю Б. Сомерс, президент Американской Торговой Палаты в России, уверен, что Гражданский Кодекс РФ уже содержит все необходимые положения для развития электронной коммерции в России [2].

*Цель данной статьи* – на фоне несомненных стратегических преимуществ реализации электронного правительства выделить трудности и проблемы на пути его развития.

*Изложение основного материала.* Сразу оговоримся, что электронное правительство не является дополнением или аналогом традиционного правительства, а лишь определяет новый способ коммуникаций. Электронное правительство представляет собой новую систему предоставления информации и оказания набора государственных услуг гражданам, бизнесу, другим ветвям государственной власти, при которой личное взаимодействие между госчиновником и заявителем минимизировано и максимально возможно используются информационные технологии. По сообщениям российской прессы, к 2013-му году близким к идеалу можно считать электронное правительство только в Сингапуре и Эстонии [1].

Независимо от географического местоположения электронного правительства, его основные цели таковы:

1. Предоставление правительственных услуг населению, бизнесу.
2. Повышение степени участия всех избирателей в процессах руководства и управления страной.
3. Рост информационной осведомлённости и грамотности граждан.
4. Расширение возможности политической коммуникации и достижение новых форм интеграции между правительством, бизнесом и гражданами.

Создание электронного правительства предполагает построение общегосударственной распределённой системы общественного управления, реализующей решение полного спектра задач, связанных с управлением документами и процессами их обработки. Процесс внедрения электронного правительства можно представить тремя этапами.

1. *Публичность информации.* Органы власти создают свои web-сайты, на которых размещаются законодательные, нормативно-правовые акты, формы документов, статистические и экономические данные, а средства коммуникации делают более быстрым и адресным доступ граждан, организаций и предприятий к информации органов власти. Главное на этом этапе – оперативность обновления информации и наличие правительственного web-портала, который интегрирует все государственные информационные ресурсы и предоставляет доступ к ним «через одно окно».

2. *On-line-транзакции.* Такие государственные услуги, как регистрация недвижимости и земельных участков, заполнение налоговых деклараций, подача заявлений на разрешение предоставляются в on-line-режиме. Это позволяет оптимизировать бюрократические процедуры, сокращает масштабы коррупции. Реализация этой стадии позволяет органам власти оказывать услуги в электронной форме (e-services) населению и фирмам 24 часа в сутки и 7 дней в неделю через «одно окно» (упомянутый выше правительственный портал).

3. *Участие.* На третьем этапе происходит коммуникация физических и юридических лиц с политиками и чиновниками на всех уровнях власти, где с помощью web-форумов обсуждаются проекты нормативных и законодательных актов, аккумулируются предложения.

Для того чтобы электронные услуги нашли широкую поддержку, они должны получить такое же признание, как и соответствующие им «бумажные» процедуры. Кроме того, существующие нормы основаны на предпосылке об автономности организаций.

Это касается, например, принципов управления, пределов прозрачности и ограничений в распространении информации, что препятствует взаимодействию. Необходимо обеспечить конфиденциальность и безопасность, прежде чем услуги в режиме on-line смогут успешно развиваться.

Другая проблема – неоднозначность юридических норм. Действующие структуры должны чётко представлять границы и меру дозволенного, прежде всего, в сферах информационной безопасности и технических стандартов. Особого внимания заслуживают малые структурные подразделения с ограниченными ресурсами, нерациональное использование которых при разработке проекта по электронному правительству вместе с применением ложных стандартов служит потенциально препятствующим фактором.

Бюджетные нормативы могут ограничивать инициативы по электронному правительству. Это так называемые законодательные и регуляторные барьеры. Решения по электронному правительству могут не отвечать темпам научно-технологического прогресса. Органы управления сталкиваются с проблемой стимулирования развития электронного правительства, хотя до сих пор всё ещё существует значительная неопределённость, касающаяся научно-технологических подвижек и негативных последствий (например, уязвимость систем и незаконные виды деятельности). Технологические разработки прогрессируют очень быстро, поэтому трудно точно спрогнозировать будущие последствия в деталях.

Тормоз для использования преимуществ электронного правительства – это цифровое неравенство. Доступ в режиме on-line имеет преимущества, которые не могут быть воспроизведены в режиме off-line, например, обобщение информации, возможности независимого поиска и интерактивных консультаций по политическим вопросам. Однако между странами и территориями существует значительное различие в уровнях обеспечения доступа к информационно-коммуникационным технологиям и Интернету.

Можно сказать, что большинство регионов, испытывающих трудности, имеет минимальные возможности доступа, хотя нередко там хорошо налажена обратная связь с органами власти. Если такие территории не смогут организовать доступ к услугам электронного правительства, они неминуемо окажутся вне зоны всех преимуществ. Улучшение доступа в режиме on-line расширит круг потенциальных пользователей услуг электронного правительства. Это доказывает необходимость сокращения цифрового неравенства.

Важна прозрачность и «обратной связи» – прозрачность деятельности правительства для граждан, которая также выйдет на качественно новый уровень с введением элементов электронного правительства. Доступ по сети Интернет к информации, которой располагают государственные учреждения, – от подзаконных нормативных актов и ведомственных инструкций до текущей информации о пробках на дорогах – изменит не только условия жизни граждан, но и само их отношение к властям. Скептики могут сказать, что всё это не более чем «электронные мечты», что в стране есть более важные проблемы.

Однако относительная отсталость инфраструктуры связи в условиях стремительного развития телекоммуникационных технологий вполне может обернуться национальным преимуществом. Такой проект нужен, и, прежде всего, потому, что он призван помочь в разрешении таких проблем, как неравномерность информационно-коммуникационной инфраструктуры, устранение существенного разрыва в уровне развития центральных и отдалённых районов территории. Сегодня в нашей Республике

неразвита практика оказания государственных услуг гражданам, низкий уровень прозрачности государственных структур, слабая информированность населения о возможностях информационно-коммуникационных услуг для жизни и работы. А реализация проекта может ликвидировать эти проблемы.

Новые технологии требуют от правительства особого учёта такой категории, как время. Технологии развиваются очень быстро, оборудование морально устаревает, не отвечая современным требованиям. Решения, принимаемые административными органами сегодня, рассчитаны на будущее, которое стремительно меняется и не всегда точно прогнозируется. Поэтому ошибки обходятся очень дорого – и в финансовом плане, и в психологическом, подрывая доверие граждан и сферы бизнеса к электронному правительству, а именно у этих двух категорий высок уровень ожиданий.

*Выводы.* Для того чтобы принимать верные решения и избегать разрушительных последствий, правительства должны формулировать и решать насущные проблемы переходного периода, когда традиционное и электронное правительства сосуществуют. Не сосредотачиваясь исключительно на внедрении информационно-коммуникационных технологий, правительствам нужно делать определённый выбор, направлять и контролировать процесс трансформации обычного правительства в электронное. Это радикальное изменение в формах и традиционных методах государственного управления происходит на основе налаживания реального сотрудничества как между государственными органами, так и между правительственными структурами различных уровней.

Мониторинг и оценка результатов являются для политиков важными инструментами, позволяющими исключить ошибки при воплощении новых стратегий в жизнь. И, наконец, предоставление услуг – это лишь часть функций потенциального электронного правительства. Вовлечение граждан и деловых кругов в процесс принятия государственных решений будет способствовать определённому продвижению информационных технологий в массы.

#### *Список использованных источников*

1. Электронная торговля в СНГ и восточноевропейских странах: Материалы IX международной научной конференции, 16.04.2012 г., Минск. – Мн.: БГУ, 2012.
2. ООН, Benchmarking E-government: A Global Perspective – Assessing the UN Member States, pp. 54-55, <http://www.unpan.org/egovernment2.asp>
3. [www.publicus.net](http://www.publicus.net)
4. [www.unpan.org/egovernment.asp](http://www.unpan.org/egovernment.asp)
5. Аналитическое исследование «Необходимость внедрения электронного правительства: основные выводы» (подготовлено Организацией по экономическому сотрудничеству и развитию).

УДК 342.5:351.9

## СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ НА ОСНОВЕ ИНФОРМАЦИОННЫХ ТЕХНОЛОГИЙ

**ЛУКЪЯНЕНКО Е. Ю.,**  
канд. экон. наук, ст. препод. каф. экономики  
предприятия, ГОУ ВПО «Донецкая  
академия управления и государственной  
службы при Главе Донецкой Народной  
Республики»

В статье рассматриваются вопросы совершенствования деятельности органов государственной власти на основе информационных технологий путём разработки единой архитектуры информационно-технологического обеспечения.

**Ключевые слова:** информатизация общества; информационное обеспечение; государственное управление.

У статті розглядаються питання удосконалення діяльності органів державної влади на основі інформаційних технологій шляхом розробки єдиної архітектури інформаційно-технологічного забезпечення.

**Ключові слова:** інформатизація суспільства; інформаційне забезпечення; державне управління.

The article considers issues of state power organs activities' improvement on the basis of informational technologies by means of single architecture of informational-technological support elaboration.

**Keywords:** informatization of society; information provisions; state administration.

*Постановка проблемы.* Для реализации единого подхода к совершенствованию деятельности органов власти на основе информационных технологий, получения наибольшей отдачи от их использования, а также достижения согласованного развития и совместимости государственных информационных систем и ресурсов, построение единой архитектуры информационно-технологического обеспечения деятельности органов государственной власти позволит определять приоритеты информатизации через оценку возможностей совершенствования административных процессов в деятельности органов государственной власти.

*Анализ исследований и публикаций последних лет.* Развитие концепции информатизации сферы государственного управления тесно связана с академической программой в Западной Европе, и, в первую очередь, с Роттердамской/Тильбургской исследовательской группой, которая объясняет информатизацию как:

- внедрение информационных технологий в процесс формирования управленческой информации и осуществления её поиска с помощью автоматизированных информационных систем;

- распределение информационных потоков и информационных отношений для осуществления оптимального управления;

- корректировка или изменение организационных структур, в работу которых внедряются информационные технологии;

- развитие информационной политики, дифференцированной области принятия решений в организации, на предприятии, в органах власти или местного самоуправления, а также введение специальных знаний путём выполнения конкретных задач

определёнными функционерами или консультантами с помощью информационных технологий.

Некоторые учёные рассматривают информатизацию как новую парадигму, которая формируется в государственном управлении. Джон Тейлор [1] утверждает, что информатизация позволяет более отчётливо понимать отношения между правительством и гражданами, политическими руководителями и законодателями, политическими лидерами и государственными служащими. Более того, учёный рекомендует выйти за пределы классических научных трудов о государственном управлении, потому что они игнорируют или минимизируют тот факт, что информация, являясь основой государственного управления, может вывести науку «государственное управление» на новый уровень.

В настоящее время информация приобрела цифровую форму, наступил век инфократии – утверждает блогер Леонид Васильев [2].

Инфократия – это, *во-первых*, власть информации; *во-вторых*, политическая элита, которая царит за счёт больших возможностей в накоплении и использовании информации.

*Цель статьи* – рассмотреть вопросы совершенствования деятельности органов государственной власти на основе информационных технологий путём разработки единой архитектуры информационно-технологического обеспечения.

*Изложение основного материала.* Разработку единой архитектуры необходимо вести по следующим основным направлениям:

1) создание общей классификации направлений деятельности органов власти, независимой от их текущего ведомственного распределения, что позволит выделить и описать общие функции и административные процессы в деятельности отдельных органов государственной власти, устранить их дублирование, а также создать основу для реализации межведомственных проектов по их совершенствованию;

2) создание системы общих показателей эффективности деятельности органов государственной власти, которая должна использоваться ими для обоснования и оценки целесообразности затрат на выполнение ИТ-проектов, их последующем ранжировании по результатам и приоритетам;

3) создание общей для всех органов межрегиональной власти классификации и топологии типовых приложений, используемых в деятельности органов власти для обеспечения выполнения и совершенствования определённых процессов, что позволит центральным государственным органам власти в структурированном виде описывать свои потребности в современных информационных технологиях;

4) создание классификации и описания информационных потоков и данных, используемых в деятельности органов государственной власти, что позволит устранить дублирование в создании информационных ресурсов, а также эффективно организовать доступ к данным на межведомственном уровне, информационное взаимодействие и обмен между отдельными ведомствами;

5) требования к технологическому и инфраструктурному обеспечению отдельных сервисов или используемых приложений, что позволит обеспечить стандартизацию и совместимость используемых информационных технологий в деятельности органов государственной власти.

С целью реализации единой государственной политики в сфере информатизации необходимо в приоритетном порядке обеспечить усиление интегрирующей роли национального проекта «Электронное правительство».

Необходимо совершенствовать её, включив мероприятия по:

- развитию методической базы, регламентирующей процессы управления информатизацией органов государственной власти;

- развитию и гармонизации нормативно-правовой базы в сфере информатизации органов государственной власти;
- разработке и актуализации технических требований и стандартов создания и последующей эксплуатации типовых элементов ведомственной информационно-технической инфраструктуры;
- созданию общих для всех органов государственной власти элементов информационно-технической инфраструктуры;
- повышению квалификации и переподготовке государственных служащих в сфере информационных технологий;
- реализации межведомственных проектов, выполняемых в интересах группы органов государственной власти.

С целью совершенствования финансово-экономического механизма информатизации органов государственной власти, а именно, повышения прозрачности и эффективности финансирования процесса информатизации, оптимизации бюджетных расходов необходимо обеспечить:

- создание единой бюджетной классификации расходов на информатизацию;
- внедрение прозрачных механизмов планирования и исполнения бюджета, а также контроля результативности и эффективности бюджетных расходов на внедрение информационных технологий;
- создание эффективных механизмов привлечения средств на информатизацию органов государственной власти из внебюджетных источников.

Осуществляемые в настоящее время работы по созданию, развитию и обеспечению функционирования информационных систем органов исполнительной власти финансируются за счёт множества различных бюджетных и внебюджетных источников, включая иностранные займы и кредиты, и требуют чёткой взаимосвязки. Для получения интегрированной оценки затрат на внедрение информационных технологий в деятельность органов государственной власти за счёт всех бюджетных источников, в первую очередь, в ведомственной классификации расходов необходимо выделить единую статью «Информатизация» и определить порядок отнесения к ней расходов.

Планирование бюджета на информатизацию органов государственной власти должно осуществляться в соответствии с основными приоритетами государственной политики в сфере информатизации органов государственной власти и направлениями её реализации.

Основой для принятия решения о финансировании должен стать механизм проведения технико-экономической экспертизы соответствующих проектов. Приоритеты и порядок финансирования проектов определяются по результатам проведения экспертизы и оценки возможного экономического эффекта, а также социальной значимости их реализации. В целях совершенствования механизмов планирования и контроля расходов на информатизацию органов государственной власти необходимо обеспечить:

- разработку системы прогнозирования предельных объёмов финансирования процессов информатизации на среднесрочную и долгосрочную перспективу, включая средства бюджетных и внебюджетных источников;
- утверждение единых требований и методологии планирования ведомственных расходов на информатизацию в годовом и среднесрочном периоде;
- создание системы нормативов для расчёта сметы реализации проектов информатизации;
- разработку методов оценки целесообразности создания отдельных элементов информационно-технологической инфраструктуры;

- разработку требований к формированию и предоставлению отчётности по результатам расходов выделяемых бюджетных средств на информатизацию и методики контроля целевого их использования;

- выделение в рамках бюджета создания информационных систем и ресурсов средств на проведение независимой экспертизы результатов соответствующих проектов;

- разработку нормативно-методического обеспечения в сфере проведения независимой экспертизы программ и проектов информатизации.

С целью привлечения средств из внебюджетных источников на решение задач информатизации органов государственной власти необходимо обеспечить:

- разработку возможной модели и определения путей возврата инвестиций в решение задач информатизации органов государственной власти;

- включение в процедуру технико-экономической экспертизы проектов оценки возможности привлечения средств из внебюджетных источников;

- определение перечня проектов, финансирование которых целесообразно проводить из средств внебюджетных источников;

- развитие отношений со стратегическими инвесторами на рынке информационно-коммуникационных технологий для определения их интересов и отработки основных моделей взаимодействия.

С целью стимулирования добросовестной конкуренции, увеличения экономии бюджетных средств, а также устранения возможностей злоупотреблений при проведении закупок для государственных нужд в сфере информационных технологий необходимо обеспечить: централизацию закупок товаров и услуг для обеспечения экономии на этапе закупок; совершенствование конкурсных процедур проведения закупок, включая разработку механизмов проведения централизованных конкурсов на закупку однотипной продукции; прозрачность механизмов проведения закупок.

Международный опыт показывает экономическую эффективность и целесообразность расширения практики централизации государственных закупок. Например, пилотные проекты по объединению конкурсов на поставку однотипной продукции в сфере информационных технологий, проведённые рядом органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, также подтверждают эффективность данного подхода [3]. По результатам проведения объединённых конкурсов и выбора исполнителя необходимо рассмотреть возможность заключения долгосрочных рамочных контрактов на определённый период времени, регламентирующих специальные условия на приобретение государственными органами власти однотипного аппаратного и лицензионного программного обеспечения.

Закупки в области приобретения специализированного оборудования и программного обеспечения, а также услуг и различных видов НИОКР в сфере информационных технологий должны осуществляться децентрализованно. С целью эффективного обеспечения потребностей органов государственной власти в сфере информационных технологий целесообразно организовать проведение конкурсов на выбор исполнителей по следующим направлениям:

- разработка проектов нормативно-правовых актов, регулирующих вопросы использования информационных технологий;

- разработка и актуализация технических требований и стандартов на создание типовых элементов ведомственной информационно-технологической инфраструктуры;

- разработка организационно-методических документов, регламентирующих порядок и процедуры управления процессом информатизации на межведомственном и ведомственном уровнях;

- разработка методических материалов, а также программ обучения и повышения квалификации государственных служащих в области проведения конкурсов, в том числе с



использованием механизмов электронной торговли и других информационных технологий;

- выбор главного исполнителя (системного интегратора), ответственного за координацию работ на всех этапах создания, обеспечения функционирования и развития информационных систем.

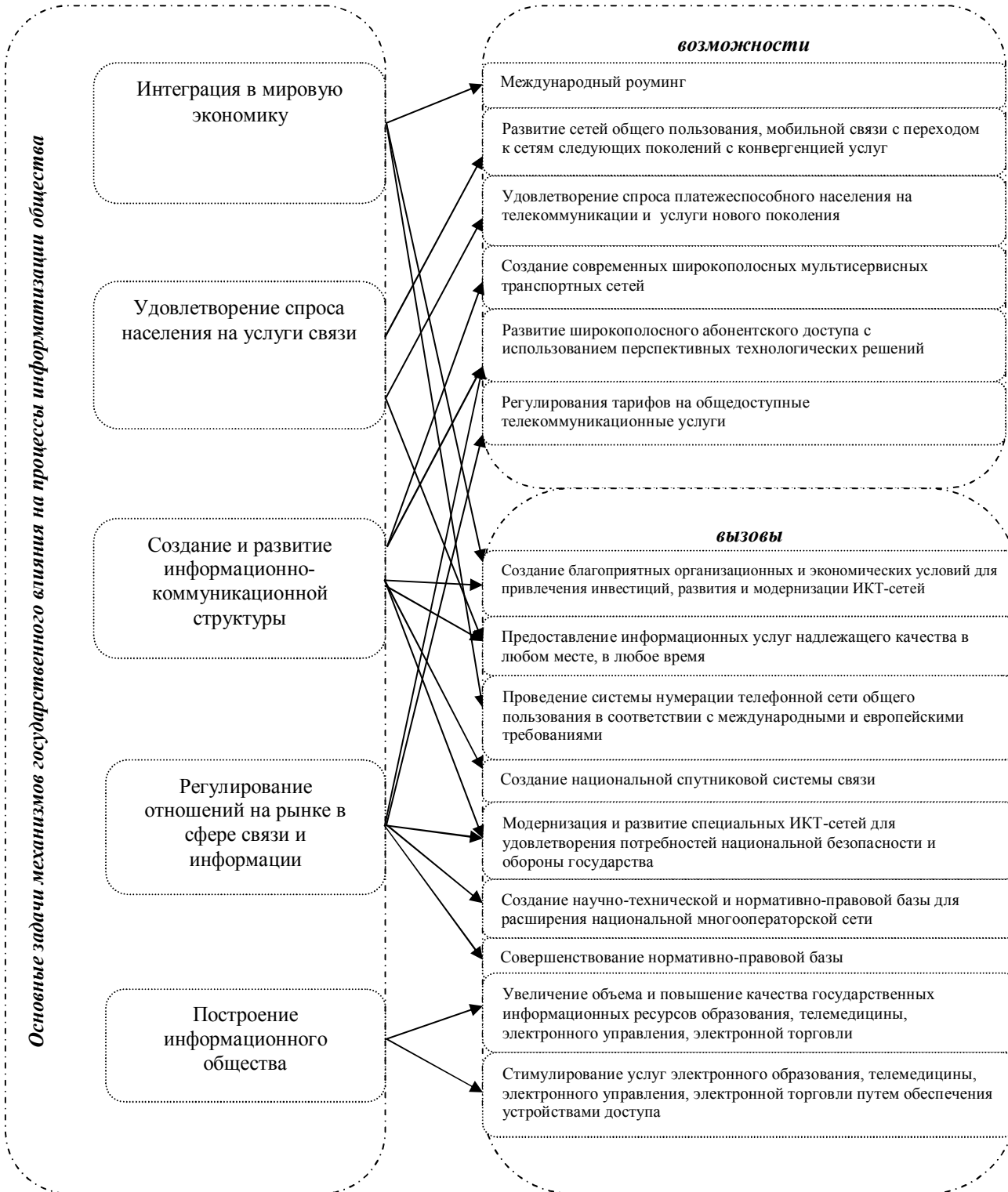


Рис. 1. Обеспечение системного государственного управления процессом информатизации общества

Государственное воздействие на процессы информатизации общества имеет много задач-вызовов для отрасли. Системность стратегического развития сферы связи и информатизации позволяет достичь её главную стратегическую цель – преодоление цифрового неравенства и переход к устойчивому развитию (рис. 1).

*Выводы.* Органы региональной власти не смогут эффективно использовать информационные технологии в управлении, абстрагировавшись от состояния информатизации реальных или потенциальных информационных партнёров. Возникает проблема если не выравнивания состояния информатизации в различных структурах власти и управления, то хотя бы регулирования процесса достижения ими определённого уровня технического, технологического и информационного обеспечения.

В связи с этим необходимо определить методические подходы к решению важных задач. С одной стороны, сформировать механизм оценки и ранжирования органов управления по состоянию информатизации. На базе этой информации можно принимать решения перераспределительно-бюджетного или стимулирующего характера.

С другой стороны, следует пользоваться методикой анализа «обратной связи», что позволяет определить взаимосвязь и влияние процесса развития информатизации на объект управления в целом.

Речь идёт о создании комплексной системы индикаторов, отвечающей следующим требованиям: интегральный учёт максимального числа факторов развития региональной информатизации; прозрачность и доступность индикаторов для проведения расчётов или получения оценок; обеспечение полной совместимости и сопоставимости показателей для различных условий их измерения; применение в различных регионах; инвариантность относительно оцениваемых объектов и условий проведения оценок.

#### *Список использованных источников*

1. Тейлор Дж. Мировая экономика / Дж.Тейлор // Режим доступа: <http://www.webeconomy.ru/index.php?page=cat&newsid=930&type=news>
2. Васильев Л. Инфократия / Л. Васильев // Режим доступа: <http://www.nasha.lv/-rus/blog/-blogs/2h/26370.html>
3. Концепция использования информационных технологий в деятельности федеральных органов государственной власти до 2010 года // Режим доступа: <http://tk461.stankin.ru/rus/-base/-doctr/conclIT.html.old>

УДК 351/354

## **СУЩНОСТЬ И СТРУКТУРА ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ**

**ПУШКАРЁВА Н. А.,  
канд. гос. упр., доц., доц. кафедры  
«Менеджмент строительных  
организаций», ГОУ ВПО «Донбасская  
национальная академия строительства  
и архитектуры»**

В статье раскрыты основные подходы к определению сущности государственного управления, рассмотрена его системность, а также его содержание как разновидности общественной, социальной деятельности людей. Обобщены и систематизированы основные подходы к определению структуры государственного

управления, предложена классификация данных структур. Установлена и обоснована необходимость дальнейших исследований в вопросах усовершенствования структуры системы государственного управления и её элементов в условиях современных вызовов.

**Ключевые слова:** государственное управление; система государственного управления; органы государственной власти; структура государственного управления; иерархическая (организационная) структура; функциональная структура; компонентная структура; композиционная структура.

В статті розкрито основні підходи до визначення сутності державного управління, розглянуто його системність, а також його зміст як різновиди суспільної, соціальної діяльності людей. Узагальнено і систематизовано основні підходи до визначення структури державного управління, запропоновано класифікацію даних структур. Встановлено і обґрунтовано необхідність подальших досліджень у питаннях удосконалення структури системи державного управління та її елементів в умовах сучасних викликів.

**Ключові слова:** державне управління; система державного управління; органи державної влади; структура державного управління; ієрархічна (організаційна) структура; функціональна структура; компонентна структура; композиційна структура.

The article deals with the main approaches to defining the essence of public administration, its consistency is considered, as well as its content as a social species, and social activities of people. Generalized and systematized the main approaches to the definition of governance structure, classification of data structures. Established and justified the need for further research into matters of public administration structure perfection and its elements in terms of contemporary challenges.

**Keywords:** public administration; public administration; public authorities; public administration structure; hierarchical (organizational) structure; functional structure; component structure; composite structure.

**Постановка проблемы.** Многогранность и широкий спектр научных подходов к определению сущности, функций, принципов, целей и структуры государственного управления, характеризующие сегодняшнее положение дел в научном сообществе, проявляются в наличии множества определений и точек зрения на данное явление. Широкий интерес отечественных и зарубежных учёных к обозначенному вопросу обусловлен первостепенной важностью государственного управления для развития общества во все времена. Однако следует отметить недостаточную проработку данного вопроса в аспектах структуры государственного управления в условиях современных вызовов.

Основная задача государственного управления – конституционная защита прав и свобод граждан, подразумевает высокую социальную ответственность государства перед населением, поскольку именно общество формирует государство. Не органы власти управляют обществом, а государство предоставляет обществу услуги для обеспечения комфортных условий жизнедеятельности и защиты его интересов, закреплённых законодательно. Нерациональное и неэффективное государственное управление может привести к существенным негативным экономическим, политическим, социальным и экологическим последствиям. Именно поэтому вопросы детерминирования сущности и усовершенствования структуры государственного управления требуют детального анализа и доработки.

**Анализ последних исследований и публикаций.** Вопросы сущности государственного управления издавна интересовали учёных. У истоков формирования государственного управления как науки стояли М. Вебер, В. Вильсон, Е. П. Герринг, Г. Кауфман, М. Тэтчер, Л. Д. Уайт, Дж. Фредериксон, П. Эппелби и др.

Среди отечественных учёных следует отметить весомый вклад Аверьянова В. Б., Агаркова А. А., Атаманчука Г. В., Буреги В. В., Васильева В. П., Глушаковской О. В., Деменко А. Е., Дорофиенко В. В., Загорского В. С., Кузнецова Ю. В., Кухтина П. В.,

Липенцева А. В., Литвака Б. Г., Михасюка И. Р., Наумова С. Ю., Охотского Е. В., Самойлова В. Д., Чиркина В. Е., Эриашвили Н. Д. и др. Вопросам эффективности государственного управления посвятили свои работы Ануприенко В. Ю., Сильвестров С. Н., Соколова Л. Г., Рыжкова И. Н., Хвалынский Д. С., Цыдыпова И. Б. и др. Направлением развития институтов государственного управления занимались Иншаков О. В., Назаров В. П., Новикова А. В., Патрушев С. В., Рыбаков А. В. и др.

*Актуальность исследуемой проблемы.* В современных условиях, когда нестабильная экономическая, социальная и политическая ситуация в стране приводит к росту социальной напряжённости в обществе, социальная составляющая качества жизни населения выходит на первый план, демонстрируя уровень доверия населения к органам государственной власти, степень удовлетворённости полученными публичными услугами и определяя приоритеты государственной политики. Именно поэтому вопросы сущности государственного управления, а именно его социальной составляющей, структуры, механизмов реализации и их усовершенствования приобретают сегодня особую актуальность.

*Цель статьи.* Обобщение и систематизация существующих научных подходов к определению сущности и структуры государственного управления, а также основных элементов системы государственного управления, оказывающих непосредственное воздействие на его эффективность.

*Изложение основного материала исследования.* Генезис науки государственного управления берёт своё начало со времен античных философов. В частности, уже Аристотель рассматривал государство как некое многочисленное объединение людей, которые изначально не равны между собой. Именно этот факт, по его мнению, порождал государственное управление как необходимость упорядочения их жизни и взаимоотношений.

Становление и развитие науки государственного управления проходило под воздействием множества факторов, наиболее весомыми из которых являлись жизненные ценности населения территорий в данный период времени (эпоху), политический строй, социально-экономическая ситуация в обществе; способы, полнота и достоверность получаемой информации и т. д. Но и в современных условиях исследование вопросов государственного управления не утратило своей значимости. Установка социальных приоритетов развития современных государств, рост роли гражданина в обществе, расширение полномочий органов местного самоуправления – все эти тенденции актуализируют необходимость постоянного усовершенствования механизмов государственного управления, повышения его эффективности и ответственности перед обществом за результаты своей деятельности. Как результат, мы видим интерес широкого круга исследователей к данной проблеме.

Вопросами изучения сущности государственного управления сегодня занимаются представители юридических, экономических, исторических, философских и других наук. Так, философия раскрывает возможности и пределы государственного управления, субъективную и объективную стороны управленческих отношений; социология рассматривает его во взаимоотношении с обществом; политология – с точки зрения институтов власти; кибернетика – с позиции связей элементов систем и т. д. Широкий интерес к данному объекту исследований отчасти размывает границы понятия и рассеивает внимание. Однако при более детальном изучении обнаруживается исключительно положительное влияние данной широты исследования, поскольку оно позволяет максимально глубоко проанализировать сущность понятия, выделить его наиболее значимые элементы и определить степень их влияния на отдельные сферы жизнедеятельности населения территорий. Концептуальные подходы к определению сущности понятия государственного управления представлены в табл. 1.

Таблица 1

**Основные подходы к определению сущности государственного управления**

<i>Учёный</i>	<i>Год</i>	<i>Отрасль науки</i>	<i>Научный подход к определению понятия</i>
В. Вильсон	1886	Политология	Наиболее очевидная функция правительства – это правительство в действии; это исполнительный, оперативный, наиболее заметный аспект правительства и, безусловно, имеет такую же историю как и само правительство [1].
Ф. Дж. Гуднау	1900	Политология	Между политикой и государственным управлением следует провести разграничение как между «выражением воли государства и её исполнением» [1].
Уильям Ф. Уиллоуби	1918	Экономика	Обладает универсальными принципами, которые применимы ко всем ветвям власти. Рассматривал реализацию государственного управления через бюджетную реформу, которая должна идти по трём основным направлениям: как бюджеты будут: 1) способствовать и обеспечивать контроль общественности; 2) увеличивать сотрудничество законодательной и исполнительной ветвей власти; 3) обеспечивать административную и управленческую производительность [1].
Ленин В.И.	1918	Философия	Критическое осмысление функций политического института власти для поддержания статуса равновесия в обществе, разделённом на классы [2].
Чиркин В.Е.	2005	Менеджмент	1. Разновидность общественной, социальной деятельности людей, часть и решающий элемент, ядро публичного управления в обществе. 2. Важнейшая часть регулирующей социальной деятельности в обществе [3, с. 14-15].
Атаманчук Г.В.	2005	Менеджмент	Практическое, организующее и регулирующее воздействие государства на общественную (публичную) и частную жизнедеятельность людей в целях её упорядочения, сохранения или преобразования, опирающиеся на его властную силу [4, с. 545].
Электронная энциклопедия юриста	2005	Право	Осуществляемая на основе законов и других нормативных актов организующая, исполнительная и распорядительная деятельность государственных органов, органов местного самоуправления, общественных и других негосударственных формирований, наделённых соответствующими государственными властными полномочиями [5].
Макарейко Н.В.	2006	Право	В широком понимании – деятельность всех органов государства по реализации возложенных полномочий; в узком понимании – подзаконная, юридически властная деятельность органов исполнительной власти государства и его субъектов по осуществлению возложенных полномочий [6].
Агарков А.А., Курчеев В.С., Одров Ю.Н., Пензин Г.Г.	2007	Право	Термин употребляется не как понятие средства в руках органа управления, а буквально как орган исполнительной власти [7, с. 5].
Неделько С.И., Осташков А.В., Матюхин С.В. и др.	2008	Социология	Концепция Нового государственного управления (НГУ) – адаптация успешных управленческих технологий, используемых в бизнес-среде, для системы органов публичного администрирования [8, с. 13].
Филатов И.	2012	Право	В широком смысле – процесс регулирования дел страны, осуществляемый имеющимися в ней органами с использованием всех ветвей власти; в узком смысле – деятельность определенной группы органов (должностных лиц, субъектов), характеризующаяся как организующая, юридически властная и подзаконная [9].

Бурева В.В.	2012	Социология	Является сложным и многоуровневым явлением социальной жизни. Чаще всего оно рассматривается на трёх уровнях.
Бурева В.В.	2012	Социология	Макроуровень в широком понимании – целенаправленное, организационно-регулирующее влияние государства, осуществляемое с помощью государственного аппарата, всех ветвей власти, на общественные процессы, сознание, поведение и деятельность людей.
			Мезоуровень, узкое значение, рассматривается как деятельность исполнительных органов государства. Многими специалистами этот уровень государственного управления определяется как административное управление.
			Микроуровень понимается как личностный, на котором конкретный человек, наделённый государством властными полномочиями, выполняет служебные обязанности, состоящие в планировании, организации, координации, мотивации и контроле деятельности, направленной на реализацию государственных интересов. Этот уровень реализуется государственной службой, т. е. государственными служащими [10].
Омельченко Н.А.	2013	История	Сложное многоплановое явление, требующее разносторонних знаний о государстве, власти, управлении, праве [11, с. 12].
Кухтин П.В., Мотгаева А.Б.	2014	Экономика	Обеспечение государством удовлетворения общественных потребностей [12, с. 5].
Кузнецов Ю.В. и др.	2014	Менеджмент	Управленческая деятельность государственных органов и должностных лиц; рационально организованная структура, предназначенная для реализации государственной политики [13, с. 22].
Охотский Е.В.	2014	Политология	Объективно необходимый элемент общественного бытия, который исследуется в цивилизационной и формационной, идеалистической и материалистической, консервативной и либеральной, модернистской и постмодернистской системах методологических координат [14, с. 116]
Якимова Н.М.	2015	Менеджмент	«Новый государственный менеджмент» (NPM) – модернизация системы управления государством по образцу коммерческих компаний, в основу которого положено управление проектами [15, с. 16-17].

Проведённый анализ подходов к определению сущности понятия государственного управления подтвердил предположение о глубине данной дефиниции и широте применения различными науками. В целом, можно выделить четыре основных этапа становления науки государственного управления [1; 13]:

1 этап: *конец XIX – начало XX века*, характеризуется зарождением науки административного права, отделением государственного управления от политологии, появлением идеи государственной бюджетной системы. Особого внимания заслуживают научные разработки М. Вебера, А. Мишеля, М. Ориу, В. Вильсона, Ф. Дж. Гуднау и др.

2 этап: *начало XX века – середина XX века*, характеризуется зарождением принципа избирательности в государственном управлении, разработкой концепции «ограниченной рациональности». Основные преобразования в теории государственного управления направлены на восстановление экономики стран после Второй мировой войны. Активными научными исследованиями в данный период занимались Г. Саймон, Ф. Перу, Дж. М. Кейнс, Г. Сейдмана, П. Слейтера и др.

3 этап: *середина XX века – конец XX века*, характеризуется развитием гуманитарной составляющей государственного управления, повышается роль человеческого фактора, зарождается гласность, концепция нового государственного менеджмента, концепция эффективного государства. Следует отметить научные работы Дж. Гаррета, Р. Шелдона, Т. Парсонса, В. Томсона и др.

4 этап: *начало XXI века – по настоящее время*, характеризуется информатизацией общественной жизни, актуализацией ответственности перед обществом, доступности, качества и эффективности государственного управления.

На протяжении всего периода становления науки государственного управления под влиянием многочисленных факторов формировалась его современная структура. Для каждого отдельного государства организационная структура управления приобретает свои характерные черты, зависящие от целей, приоритетов государственной политики, территориального устройства государства, традиций и других факторов.

Однако следует отметить, что для всех структур государственного управления характерна иерархичность. Она является объективной необходимостью его функционирования и обеспечения выполнения всех предусмотренных законодательством функций.

Структурность государственного управления обусловлена системностью данного понятия. Исходя из этого, структуру государственного управления можно рассматривать в вертикальном и горизонтальном разрезе (рис. 1).

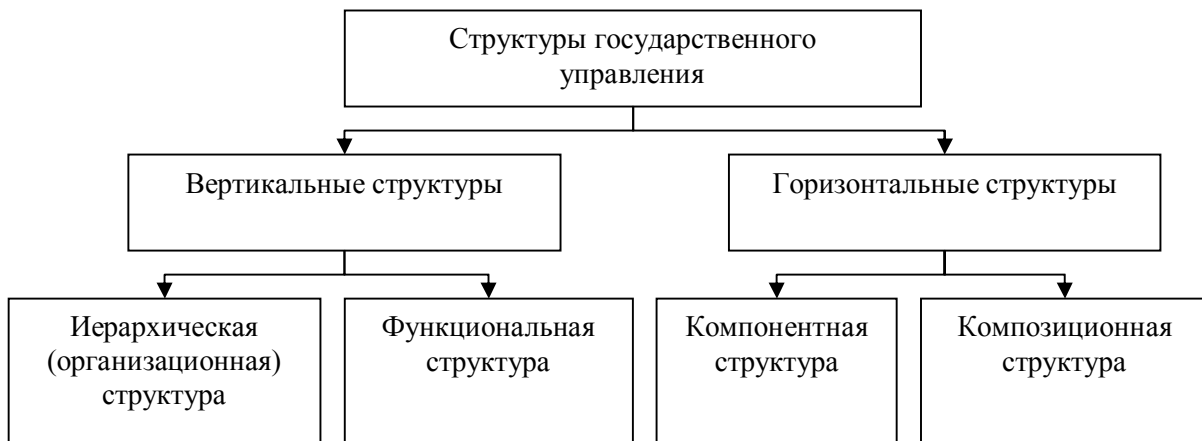


Рис. 1. Классификация структур государственного управления

Данная структура основана на четырёхмерном описании иерархии [16]. Применительно к теории и практике государственного управления выбрано пространственное, организационное, временное и информационное измерения. Рассмотрены способы декомпозиции по уровням описания (этапы управленческой деятельности), по уровням сложности решений (функции и ответственность органов власти разных уровней), по уровням (координация нижних уровней иерархии верхними) и временным уровням (очередность принятия и реализации управленческих решений).

Основной задачей данной структуры является разграничение функций, полномочий и обязанностей государственных органов власти при достижении целей государственной политики и сбалансированного социально-экономического развития всех территорий государства.

*Функциональная структура* представляет собой совокупность функций государственного управления и их взаимодействие. Функции принято классифицировать на внешние и внутренние, общие и специфические. Основной задачей данной структуры является максимально полная реализация функций государственного управления, предусмотренных законодательством, нормативными документами органов государственной власти и актуальными потребностями общества как основного потребителя публичных услуг.

*При горизонтальной дифференциации* следует рассматривать компонентную и композиционную структуры государственного управления. В основу горизонтальных

структур положено утверждение, что реализация функций и полномочий государственного управления на каждом уровне имеет определённый состав элементов и свои закономерности построения данных элементов в систему. Именно в данных структурах наиболее ярко проявляется системный характер государственного управления.

*Компонентная структура* реализует теоретический и методологический подходы к исследованию государственного управления. Она основана на принципе системности государственного управления, то есть его детализации на более мелкие подсистемы.

В системе государственного управления принято выделять институциональную, нормативно-правовую, коммуникативную, функционально-структурную, научно-технологическую, профессионально-кадровую и профессионально-культурную подсистемы [17, с. 32-37].

Компонентная структура направлена на оптимизацию управленческого труда и характеризует предметы, средства, процесс труда и нормативно-техническую документацию как основные факторы, влияющие на качество конечной продукции – управленческого решения или государственной услуги [18, с. 11].

*Композиционная структура* характеризует специфику построения элементов государственного управления в систему, а также структурное оформление пространственных и функциональных связей и субъектно-объектных отношений.

К данной структуре принято относить следующие элементы:

- 1) формы, методы, стадии, управленческие технологии [4, с. 239-256];
- 2) субъект, объект, содержание, институты, формы, методы, необходимость, возможности и пределы государственного управления [3, с. 31-54].

Анализ литературных источников и последних научных работ отечественных и зарубежных авторов в сфере государственного управления позволил дополнить данный перечень следующими элементами: принципы, категории, теории, цели, модели, управленческие воздействия. Максимально полный перечень элементов системы государственного управления и их правильная композиционная структурированность позволят повысить эффективность управленческих решений органов государственного управления путём минимизации факторов негативного воздействия.

*Выводы по данному исследованию и направления дальнейших разработок по данной проблеме.* Сущность и структура государственного управления – понятия сложные и многогранные. И, несмотря на достаточную проработанность данных вопросов специалистами разных научных направлений, определённые вопросы и сегодня остаются недостаточно раскрытыми и обоснованными. Во многом это связано с быстро меняющимися политическими и социально-экономическими реалиями, а также постоянно растущими потребностями населения в качественных государственных услугах в необходимом количестве.

Актуальность исследования обоснована тем, что государственное управление как социальный процесс вынуждено постоянно реагировать на подобные изменения внешней среды. Современные вызовы создают условия для формирования гибкой системы государственного управления, способной максимально мобилизовать свои внутренние ресурсы и эффективно реализовать свои функции для достижения целей государства и общества.

#### *Список использованных источников*

1. Классики теории государственного управления: американская школа / Под ред. Дж. Шафритца, А. Хайда. – М.: Изд-во МГУ, 2003. – 800 с. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://mirznanii.com/a/286192/klassiki-teorii-gosudarstvennogo-upravleniya-amerikanskaya-shkola>

2. Ленин, В. И. Государство и революция: Учение марксизма о государстве и



задачи пролетариата в революции [текст] / В. И. Ленин // Полное собрание сочинений. – 5-е изд. – Т. 33. – М.: Изд-во политической литературы, 1974. – 120 с.

3. Чиркин, В. Е. Система государственного и муниципального управления: [учебник] / В. Е. Чиркин. – М.: Юристъ, 2005. – 379 с.

4. Атаманчук, Г. В. Теория государственного управления: курс лекций [текст] / Г. В. Атаманчук. – 4-е изд., стер. – М.: Изд-во ОМЕГА-Л, 2014. – 525 с.

5. Электронная энциклопедия юриста / официальный сайт «Академик» [Электронный ресурс]. – Режим доступа: [dic.academic.ru/dic.nsf/enc\\_law/432/Государственное](http://dic.academic.ru/dic.nsf/enc_law/432/Государственное)

6. Макарейко, Н. В. Административное право: конспект лекций / Н. В. Макарейко [Электронный ресурс]. – Режим доступа: [www.e-reding.club/chapter.php/97336/6/-Makareiko\\_Administrativnoe\\_pravo.html](http://www.e-reding.club/chapter.php/97336/6/-Makareiko_Administrativnoe_pravo.html)

7. Агарков, А. А. Теория права, государства и государственного управления / А. А. Агарков, В. С. Курчеев, Ю. Н. Одров, Г. Г. Пензин [монография]. – Новосибирск, 2007. – 282 с.

8. Мониторинг государственных и муниципальных услуг в регионе как стратегический инструмент повышения качества регионального управления: опыт, проблемы, рекомендации / Под общ. ред. В. В. Маркина, А. В. Осташкова. – М.: Изд-во «Эксклибрис Пресс», 2008. – 321 с.

9. Филатов, И. Государственное управление – это... / И. Филатов [Электронный ресурс]. – Режим доступа: [fb.ru/article/38990/gosudarstvennoe-upravlenie-eto](http://fb.ru/article/38990/gosudarstvennoe-upravlenie-eto).

10. Бурева, В. В. Социология государственного управления: [монография] / В. В. Бурева. – Донецк.: ООО «Східний видавничий дім», 2012. – 168 с.

11. Омельченко, Н. А. История государственного управления: [учебник] / Н. А. Омельченко. – 2-е изд., перераб. и доп. – М.: Издательство Юрайт, 2016. – 575 с.

12. Государственное и муниципальное управление собственностью [Текст]. Под ред. П. В. Кухтина, А. Б. Мотгаевой. – М.: Мир науки, 2014. – 143 с.

13. Государственное стратегическое управление: [монография] / Под общ. ред. Ю. В. Кузнецова. – СПб.: Изд-во «Питер», 2014. – 205 с.

14. Охотский, Е. В. Государственное управление: на пути к современной модели государственного менеджмента [Текст] / Е. В. Охотский // Вестник МГИМО Университета. – 2014. – № 3(36). – С. 115-127.

15. Якимова, М. Н. Возможности и ограничения проектного подхода в контексте реализации нового государственного менеджмента [Текст] / М. Н. Якимова // ARS ADMINISTRANDI. – 2015. – № 1. – С. 16-27.

16. Путенихин, П. В. Логические основания многомерных пространств // Заочные электронные конференции. – 2016 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://econf-rae.ru/article/6359>

17. Глазунова, Н. И. Система государственного управления: [Учебник для вузов] / Н. И. Глазунова. – М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2002. – 551 с.

18. Долгальова, О. В. Теоретико-методичні засади оптимізації діяльності регіональних органів влади [Текст] / О. В. Долгальова, Н. О. Пушкарьова // Публічне управління: теорія та практика. – 2010. – № 1. – С. 10-15.