

УДК 332.1

ГОСУДАРСТВЕННОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ АГРОПРОМЫШЛЕННОГО КОМПЛЕКСА

АБРАМЦЕВА Н. С.,
магистрант, ГОУ ВПО «Донецкий
национальный технический
университет»,
ПЕРЕВОЗЧИКОВА Н. А.,
канд. экон. наук, доцент, ГУ
«Институт экономических
исследований»

В статье выделены особенности государственного регулирования агропромышленного комплекса различных стран, рассмотрены формы и методы государственной поддержки сельского хозяйства, обобщена роль государства в развитии сельского хозяйства

***Ключевые слова:** государство; экономика; механизм; регулирование; агропромышленный комплекс; государственная поддержка.*

В статті виділені особливості державного регулювання агропромислового комплексу різних країн, розглянуто форми і методи державної підтримки сільського господарства, узагальнена роль держави в розвитку сільського господарства.

***Ключові слова:** держава; економіка; механізм; регулювання; агропромисловий комплекс; державна підтримка.*

The features of agro-industrial complex state regulation in various countries were highlighted in the paper. The forms and methods of government support for agriculture were examined. The role of state in agricultural development was summarized.

***Keywords:** state; economy; mechanism; regulation; agro-industrial complex; government support.*

Постановка проблемы. Государство исторически возникло из потребности регулировать взаимоотношения между людьми особыми предписаниями их поступков и деятельности. Государство призвано создавать механизм регулирования экономических отношений, который в наибольшей степени обеспечивал бы эффективное использование имеющихся ресурсов и способствовал бы рациональному использованию общественно хозяйственного потенциала для дальнейшего развития. Общегосударственная макроэкономическая политика представляет собой упорядоченную систему мер и действий государства по управлению национальной экономикой. В рамках теории государственного вмешательства можно выделить два концептуальных подхода к деятельности государства:

1) Теории общественного договора: государству отводится роль третьей стороны, гарантирующей соблюдение условий договора (контрактная теория государственного вмешательства). Мотивы деятельности государства: каждый в рамках договора получает определённую выгоду, и государство следит за соблюдением условий контракта.

2) Эксплуататорские теории государства: (например, теория К. Маркса). Главная задача вмешательства – перекачка дохода от членов общества в пользу властвующей группы или класса. Основной мотив деятельности государства – получение ренты правящей элитой.

В процессе эволюции роль государства в экономике претерпела существенные изменения и в конечном итоге реализуется через функции и масштабы вмешательства. Роль государства в современной экономике может быть представлена следующими функциями (вне зависимости от моделей госрегулирования):

1) формирование правил игры – связана с правовым обеспечением функционирования рынка;

- 2) регулирующая – обусловлена необходимостью защиты конкуренции;
- 3) перераспределительная – государство не вмешивается в процессы распределения доходов (это функция цены), а должно направлять государственные расходы на уменьшение социального неравенства;
- 4) стабилизация экономики – связана с принятием решений по сдерживанию безработицы, инфляции и обеспечению экономического роста;
- 5) безопасности экономической, политической, социальной и экологической – призвана обеспечить выживание человечества в условиях существования глобальных проблем.

Набор функций государства в экономике варьируется в зависимости от моделей государственного регулирования. Но в то же время выбор конкретных политических решений определяется макроэкономическими перспективами и зависит от политических позиций политиков. Масштабы вмешательства государства определяются либо долей государственной собственности (она варьируется в зависимости от модели регулирования: в либеральной и социальном рыночном хозяйстве до 20 %, в командной – от 20 % до 35 %, в социальной – до 40 %), либо подвержены циклическим колебаниям [1, с. 6].

Анализ последних исследований и публикаций. Проблема государственного регулирования агропромышленного комплекса волновала многих известных экономистов. Изучению данного вопроса посвящены работы Р. Ш. Абакарова, А. И. Колобова, Н. В. Максимца, А. И. Алтухова и других учёных. В то же время некоторые аспекты поддержки государством сельского хозяйства требуют более глубокого изучения.

Актуальность. Стабилизация и дальнейшее развитие агропромышленного комплекса невозможны без усиления роли государства и поддержки этой важнейшей отрасли народного хозяйства. В условиях рыночной экономики, как показывают экономическая теория и практика, аграрный сектор оказывается наиболее подверженным негативным последствиям различного рода факторов нестабильности внешней и внутренней среды. Поэтому усиление регулирующего влияния органов власти на его функционирование и развитие становится объективным условием и потребностью практики современного рыночного хозяйствования

Цель статьи. Целью исследования является формирование базовых принципов государственного регулирования агропромышленного комплекса с учётом форм и методов поддержки сельского хозяйства в различных странах.

Изложение основного материала исследования. Прежде чем подойти к характеристике отличительных особенностей и существенных признаков механизмов, с помощью которых государство осуществляет регуляторное влияние на аграрный рынок, целесообразно проанализировать определение категории «механизм государственного регулирования». Стоит отметить, что чёткого определения понятия «механизм государственного регулирования» по развитию аграрного сектора экономики на сегодня не существует. В научной литературе эта категория трактуется по-разному. Так, по утверждению автора Комякова О. М., механизм государственного регулирования необходимо рассматривать как совокупность организационно-экономических методов и инструментов, с помощью которых выполняются взаимосвязанные функции для обеспечения непрерывного, эффективного действия соответствующей системы (государства) на повышение функционирования экономики [2, с. 19].

Учёный Румянцева Е. Е. определяет сущность государственного регулирования сельского хозяйства как целенаправленную деятельность государства, имеющего предел в ресурсах, времени, бюджете, с помощью которой будет гарантирована продовольственная безопасность страны и сохранена благоприятная экологическая обстановка с обязательным решением социальных вопросов на селе.

Стадник А. Т. отмечает: «Государственное регулирование экономики является научной экономической дисциплиной, изучающей формы участия государства в экономической жизни страны с помощью методов и рычагов воздействия на социально-экономические процессы, обеспечивающие эффективное формирование рыночных отношений». Добрынин В. А. считает, что «государственное регулирование – это система экономических рычагов и стимулов, с помощью которых государство влияет на развитие экономики» [3, с. 17]. Парамонов П. Ф. трактует термин «государственное регулирование агропромышленного комплекса» как воздействие органов государственной власти на производство, хранение, переработку и рынок сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия, а также на производственно-

техническое и материально-техническое обеспечение аграрного производства, вызванное объективной необходимостью поддержания экономического равновесия, пропорций и доходов в целях достижения наивысшей экономической и социальной эффективности функционирования АПК, продовольственной безопасности страны [4, с. 14-16].

Однако главной целью государственного регулирования агропромышленного комплекса, по мнению ряда учёных, является создание условий для динамичного экономического и социального развития отраслей и сфер АПК, функционирования агропродовольственного рынка в интересах продовольственной безопасности страны, поддержки доходов сельскохозяйственных товаропроизводителей, достижения достойного уровня жизни сельского населения и гармоничного развития сельских территорий.

Объектами государственного регулирования агропромышленного комплекса являются условия, процессы, отдельные отрасли, виды продукции и ресурсов, хозяйствующие субъекты АПК и аграрный рынок, отношения, возникающие в производстве, на рынке и в социальной сфере. Большое разнообразие инструментов регулирования, которые в научной литературе рассматриваются как самостоятельные и входящие в институты управления, принято с определённой степенью условности делить на следующие группы: административно-правовые инструменты; экономические инструменты, регуляторы прямого действия; экономические регуляторы косвенного действия.

К административно-правовым инструментам государственного регулирования относят законы, указы, постановления органов государственной власти, государственные планы и программы директивного действия, другие государственные нормативно-правовые акты, регулирующие экономическую, хозяйственную деятельность.

К экономическим инструментам, регуляторам прямого действия относят государственную бюджетную и внебюджетную поддержку отраслей экономики, программ социально-экономического развития, инвестиционных проектов. Сюда учёные-экономисты относят также дотации, субсидии, субвенции, налоговые льготы, субсидирование процентной ставки по кредитам.

К экономическим инструментам, регуляторам косвенного действия учёные относят налоговые ставки, ставку рефинансирования центрального банка, валютный курс и ограничения по обязательной продаже валюты, таможенные пошлины, тарифы на государственные услуги и услуги коммерческих организаций [5, с. 365-369].

Различные направления, формы и методы государственного воздействия на состояние и развитие экономических отношений сводятся к ряду общих положений, которые включают:

- индикативное планирование агропромышленного производства, различных сфер и видов деятельности;
- организацию закупки произведённой продукции государственными или коммерческими структурами;
- установление обоснованных размеров, норм и нормативов уплаты налогов, платежей и отчислений в бюджет и во внебюджетные фонды;
- выделение кратко- и долгосрочных кредитов для осуществления производственно-хозяйственной деятельности и развития сельских территорий;
- выделение субсидий в форме дотаций, возмещения затрат, прямых бюджетных ассигнований на развитие агропромышленного производства и социальной сферы села;
- подготовка и повышение квалификации кадров для агропромышленного комплекса.

Таким образом, методология государственного регулирования агропромышленного комплекса на основе применяемых форм, методов, механизмов и инструментов выражается в построении организационно-хозяйственного механизма, направленного на достижение целей и задач развития. При этом вид применяемых форм, методов и инструментов государственного регулирования зависит от содержательной основы аграрных отношений: хозяйственная, складывающаяся в процессе производственной деятельности, либо правовая, формирующая условия и правила хозяйствования.

Обобщая вышеизложенное, можно сделать вывод о том, что государственное регулирование представляет собой комплекс определённых стимулов, с помощью которых государство участвует в рыночных процессах на правах субъекта рыночных отношений, обеспечивая устойчивое развитие экономики страны.

Государственное регулирование агропромышленного комплекса должно обеспечить целенаправленное эффективное функционирование АПК как единого целого на основе согласования интересов, равноправия субъектов всех форм хозяйствования. Аграрная политика страны должна быть направлена на развитие устойчивого и конкурентоспособного агропромышленного производства, способствующего продовольственной безопасности страны, сближению качества жизни и социальной инфраструктуры сельского и городского населения.

В развитых странах Запада действенным механизмом проведения экономической и финансовой политики в сельском хозяйстве является государственное регулирование. Отличительная черта механизма государственного регулирования экономики отрасли – это большое разнообразие экономических и финансовых инструментов, которые применяются в зависимости от особенностей развития аграрного сектора, уровня производительных сил, положения страны на мировом сельскохозяйственном рынке и от других факторов [6, с. 9-11]. В основу общей аграрной политики ЕС изначально были заложены принципы, на которых и смогла успешно функционировать вся европейская аграрная система.

Во-первых, это единство рынка для сельхозпродукции через установление универсальных правил: ценовых, санитарных, ветеринарных и прочих в целях беспрепятственного и замкнутого обращения продукции в ЕС. Для всех стран ЕС существует, по сути, единое финансово-правовое поле.

Во-вторых, это обеспечение своей продукции преимуществами при обращении внутри и за пределами Союза (высокая тарифно-таможенная защита, экспортные субсидии и др.).

В-третьих, это финансирование из общего аграрного бюджета.

В-четвёртых, делегирование полномочий в наднациональный орган (разработка правил регулирования продуктовых рынков является компетенцией Совета Министров и Комиссии ЕС).

Европейские аграрии имеют значительную поддержку в виде субсидий. С самого начала функционирования ЕС был создан Единый фонд ориентации и гарантий (ЕФОГ), где формировались средства на поддержку сельского хозяйства, продовольственного рынка и регулирования внешней торговли продовольствием. Главными механизмами аграрной политики ЕС являются общие гарантированные минимальные цены сбыта и общие правила организации рынков по группам товаров, которые охватывают большую часть объёма сельскохозяйственной продукции в ЕС. Правила организации рынков существуют для зерновых, риса, оливкового и прочих видов растительного масла, сахара, кормов, цветов, фруктов и овощей, бананов, вина, продуктов переработки фруктов и овощей, табака, льна и пеньки, яйца и мяса птицы, молочной продукции и др., а также сельскохозяйственных продуктов, которые не объединены в отдельные рынки.

Меры государственной поддержки сельского хозяйства в США ориентированы на повышение экономической эффективности сельскохозяйственного производства, конкурентоспособности американской сельскохозяйственной продукции, поддержку продвижения американских аграрных товаров на мировых рынках. Ценовое регулирование в США – один из важных инструментов поддержки сельского хозяйства. В сельском хозяйстве Америки официально существуют два вида цен государственной поддержки:

1) целевые (гарантированные), которые распространяются на наиболее важные виды сельскохозяйственной продукции. Уровень целевых цен рассчитан таким образом, чтобы они гарантировали уровень дохода для самофинансирования расширенного воспроизводства на фермах со средним и пониженным уровнями затрат. Реализация фермерской продукции происходит по рыночным ценам, которые могут быть выше, ниже либо равны целевым. Но в конце года (иногда и в течение года по авансовым платежам) фермер получает разницу между целевой и ценой реализации, если последняя ниже. Таким образом, именно целевая цена является экономической реальностью для фермера, то есть окончательной ценой реализации, которую стали называть гарантированной;

2) залоговые (залоговые ставки). По залоговой фиксированной цене фермер сдаёт в Товарно-кредитную корпорацию (ТКК) под залог всю продукцию в случае, если рыночные цены складываются ниже залоговой цены. В соответствии с положениями Сельскохозяйственного закона 1985 г. фермерам США предоставлено право произведённую ими продукцию продать на свободном рынке, реализовать по контрактам, заложить на хранение непосредственно в хозяйстве в ожидании более высоких цен на рынке, сдать под

залог в ТКК. В последнем случае заложенная продукция в течение 9 месяцев может быть выкуплена фермером. Если этого не произойдет, то она переходит в собственность ТКК, а фермер получит за неё денежную компенсацию по залоговой цене (ставке) за вычетом издержек за хранение. Залоговая цена (ставка) представляет собой нижний предел гарантированных цен на сельскохозяйственную продукцию. Если в течение 9 месяцев мировые цены окажутся ниже залоговой ставки, то фермер может выкупить сданную продукцию по ценам мирового рынка. Тем самым фермер получает чистую прибыль из-за разницы между залоговой ставкой и ценой мирового рынка [7].

В табл. 1 представлено сравнение основных направлений государственного регулирования аграрного сектора в странах ЕС и США.

Таблица 1

**Механизмы государственного регулирования сельского хозяйства
в странах ЕС и США [3 с. 41]**

<i>Целевые установки</i>	<i>ЕС</i>	<i>США</i>
Ограничение импорта	Импортные пошлины на всё продовольствие. Компенсационные сборы на продукцию, уровень обеспеченности которыми более 100 %. Дополнительные компенсационные сборы. Шлюзовые (пороговые) цены. Лицензирование импорта Импортные квоты на сахар и молоко	Импортные пошлины на все продовольствие, кроме зерновых и сои. Импортные квоты на масличные (кроме сои), сахар, молоко, говядину, хлопок
Поддержка фермеров (ценовая)	Индикативные цены: 1. целевые – высокие; 2. интервенционные – минимальные цены внутреннего рынка; 3. пороговые – минимальная цена на импорт.	Индикативные цены: 1. целевые – минимальные; 2. интервенционные – равны целевым или залоговым; 3. разностные платежи.
Борьба с излишками на внутреннем рынке продовольствия		
Снижение объёмов производства	Стимулирование вывода земель из оборота	
Программы выхода фермеров из с.-х. производства	Программы консервации земель	
Выполнение условий о сокращении посевов в обмен на участие в программах поддержки цен и доходов		
Стимулирование внутреннего спроса на продовольственном рынке	Не получили широкого распространения в виду высоких стандартов жизни и общей социальной поддержки	Бюджетное финансирование продовольственной помощи малоимущим гражданам. Программа продовольственной помощи в индейских резервациях
Содействие экспорту продовольствия	Субсидирование экспорта	
Экспортные лицензии Экспортный налог	Продовольственная помощь зарубежным странам	

Что касается системы налогообложения, то в западных странах на сельское хозяйство распространяется общепринятая система налогообложения, но сам её механизм можно охарактеризовать высоким уровнем капиталоемкости и затрат при сравнительно небольшом уровне дохода. Подобно остальным секторам экономики, сельскохозяйственная система налогообложения состоит из налога на землю и недвижимость, подоходного налога (налога на прибыль), налога на продажу, наследование или дарение, налога на добавленную стоимость, выплат социального страхования, налога на инвестируемый капитал, а также налога на увеличение основного капитала. С фермерских предприятий, выступающих компаниями с ограниченной ответственностью или корпорациями, удерживается налог на прибыль

корпораций. Поскольку на Западе существует прогрессивное налогообложение низкими ставками для малоимущих групп, то большинство фермеров попадает в льготную категорию, и платит низкие подоходные налоги. Согласно оценкам большинства экспертов, эта категория налогов занимает от 2,5 до 6,0 процентов всех затрат сельхозпроизводителей в среднем по всем государствам. Причём существенная часть, иногда даже половина налоговых выплат, собирается с налогов на недвижимость и на прибыль. В США на эти статьи расходов фермеров затрачивается примерно 3-4 % финансовых средств. Такой низкий уровень налогов, во много раз уступающий затратам государства на агропромышленный сектор экономики, можно объяснить особенностями исчисления этих налогов, которые можно считать налоговыми льготами. Такое положение дел приводит к существенному снижению фискального рычага налогообложения, создаёт благоприятные условия для аграриев и тем самым даёт предпосылку к росту эффективности производства.

Среди самых важных целей налоговых льгот в агросекторе одна из главных – это способствование внедрению в производство технологических инноваций и стимулирование развития технологического прогресса. Всё это требует довольно больших материальных вложений, и потому, чтобы дать толчок к инвестированию инновационных технологических разработок, многими странами было принято решение ввести льготные условия налогообложения в подобных случаях. В частности, фермерам предоставляются налоговые скидки, компенсации и пролонгации налоговых платежей вплоть до окончания периода инвестиционного процесса. Часто используется система ускоренной финансовой амортизации, когда техника и постройки списываются в короткие сроки. Эти затраты на приобретение техники и строительство относятся к производственным и вычитаются из суммы дохода, хотя сама техника и постройки могут служить ещё многие годы, то есть физически они существуют, но уже списаны с баланса и вычтены из налогов. В некоторых странах мира правительством предусмотрены компенсации налоговых платежей государственных аграрных программ из национального бюджета. Например, компенсируются налоговые платежи государственных программ по освоению нетрадиционных источников получения энергии, возведению в горной местности промышленных объектов и развитию инфраструктуры сельской местности [3, с. 48-49].

Россия в 2012 г. официально вступила во Всемирную торговую организацию (ВТО). В рамках данной организации существуют различные ограничения на поддержку сельскохозяйственного производства. Концепция внутренней поддержки аграрного сектора в рамках ВТО предполагает деление всех мер на несколько так называемых «корзин» в зависимости от степени искажающего влияния на торговлю: «зелёная корзина», «голубая корзина», «жёлтая корзина». «Зелёная корзина» включает меры, не оказывающие искажающего воздействия на торговлю. Общими критериями ко всем программам поддержки в рамках «зелёной корзины» является предоставление субсидии за счёт средств бюджета, а не за счёт средств потребителей, наряду с этим следствием поддержки не должно являться поддержание цен.

Обязательства Российской Федерации в области сельского хозяйства отличаются от стандартных обязательств, принимаемых другими странами, присоединяющимися к ВТО. В соответствии со стандартным подходом, присоединяющаяся страна связывает общий объём поддержки АМП на уровне базового периода (три года, предшествующие присоединению) и затем принимает обязательство о сокращении его в течение базового периода. При этом российские обязательства предполагают, что после присоединения к ВТО Россия не будет использовать экспортные субсидии сельскому хозяйству. Своё согласие на фиксирование такого нестандартного подхода к фиксированию обязательств по поддержке (то есть фактически после присоединения уровень поддержки, соответствующий базовому периоду, не сокращается, а увеличивается) страны Кернской группы (Канада, Бразилия, Австралия и Аргентина) увязали с предоставлением Россией неких гарантий о том, что радикальных изменений в российской политике по поддержке сельского хозяйства в течение переходного периода не произойдёт. Они предложили взять обязательство о фиксации максимальной доли продукто-специфической поддержки в процентах от продукто-неспецифической поддержки. В настоящее время большая часть поддержки, предоставляемой в России, является продукто-неспецифической.

В ходе консультаций со странами Кернской группы 12-13 сентября 2011 г. был согласован проект обязательства, в соответствии с которым в течение переходного периода до 2017 г. включительно (то есть в те годы, когда разрешённый уровень поддержки в рамках «жёлтой корзины» будет превышать уровень базового периода) доля продуктово-специфической поддержки в отношении к продуктово-неспецифической поддержке не будет превышать 30 %. Следует отметить, что уровень в 30 % в целом соответствует среднему показателю такого соотношения, заложенному в проекте Госпрограммы развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия на 2013-2020 годы. Ранее доля продуктово-специфической поддержки по отношению к продуктово-неспецифической в России не превышала 18 % [8].

Вступление России в ВТО проходит с наименьшими потерями для тех производителей, которые в состоянии выдержать конкуренцию. В этих условиях меры государственной поддержки должны способствовать дальнейшему укреплению позиций таких производителей. Помощь должна быть доступна, в первую очередь, тем отраслям, в которых наметились точки роста, и тем компаниям, которые внедряют новые технологии, добиваясь высокой производительности. Как отмечалось выше, вступление России в ВТО оказало существенное влияние на российский агропромышленный комплекс. Условия ведения бизнеса в сельскохозяйственной отрасли усложнились, а доля компаний, ожидающих роста рынка, сократилась по сравнению с результатами исследования за 2010-2011 годы.

Ожидаемые изменения в АПК отражены на рис. 1 [9, 1-28].

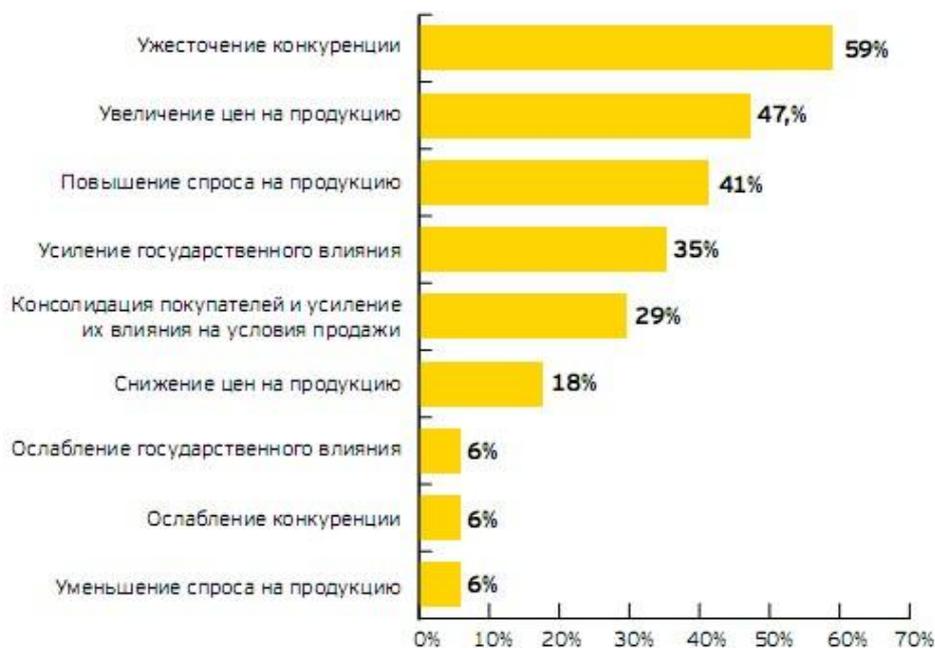


Рис. 1. Ожидаемые изменения в АПК в перспективе 2015-2018 гг.

Выводы по данному исследованию и направления дальнейших разработок по данной проблеме. Проанализировав методы государственного регулирования агропромышленного комплекса различных стран, можно сделать вывод о том, что только государство может и должно определять ориентиры развития АПК, обеспечив соответствующую правовую базу, механизм её реализации и контроль над соблюдением, а достигнутые результаты использовать для совершенствования государственного регулирования АПК и экономики в целом. Однако без обратной связи, без анализа полученных результатов государство регулярно будет сталкиваться с необходимостью решения одной и той же задачи несколько раз.

Поэтому необходимо постоянное государственное управление по результатам. Именно этот принцип должен стать основой при разработке государственной политики развития агропромышленного комплекса и экономики страны в целом. Таким образом, современная концепция государственного регулирования агропромышленного комплекса может быть построена на следующих принципах:

– в сельском хозяйстве товаропроизводители осуществляют производственный процесс преимущественно за свой счёт, а государственная поддержка рассматривается как стимул для повышения эффективности хозяйствования;

– рычаги и инструменты, которые применяет государство для стимулирования сельскохозяйственного производства, должны побуждать сельскохозяйственных товаропроизводителей эффективно использовать производственные ресурсы, повышать качество применяемых технологий в работе.

Реализация данных условий будет способствовать стабилизации доходов сельскохозяйственных предприятий, повышению их конкурентоспособности, восстановлению процесса воспроизводства в сельском хозяйстве и обеспечению продовольственной независимости государства.

Список использованных источников

1. Руденко И. В. Развитие концептуальных подходов к государственному регулированию экономики: Монография. – С-Пб.: СПбГЭФУ, 2010. – С. 6.
2. Комяков О. М. Государственное регулирование переходной экономики // Автореф. дис. канд. экон. наук. – М., 2000. – С. 19.
3. Хакимов Р. Р. Развитие государственной поддержки сельскохозяйственных организаций в регионе (на материалах республики Башкортостан) // Автореф. дис. канд. экон. наук. – Новосибирск, 2015. – С. 17, 41, 48-49.
4. Бурковский П. В. Направление совершенствования государственного регулирования развития агропромышленного комплекса: диссертация. – К.: Кубанский государственный аграрный университет, 2011. – С. 14-16.
5. Дзагоева И. Т. Цхурбаева Ф. Х. Государственная политика формирования перспективной структуры экономики регионального АПК // И. Т. Дзагоева, Ф. Х. Цхурбаева / Экономический вестник Ростовского государ. университета. – № 4. – 2008. – С. 365-369.
6. Мелюхина О. Оценка уровня государственной поддержки сельского хозяйства: применимость стандартных методов в переходной экономике / О. Мелюхина, Е. Серова // Вопросы экономики. – 1996. – № 7. – С. 9-11.
7. Мезенцева Е. С. Государственное регулирование АПК в развитых странах // Вестник СевКавГТУ, Серия «Экономика». – 2004. – № 1(12).
8. О правилах внутренней поддержки сельского хозяйства в рамках ВТО. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://textarchive.ru/c-1786774-p16.html>
9. Обзор агропромышленного комплекса Российской Федерации за 2012–2013 годы, «Эрнст энд Янг (СНГ) Б.В.» 2014. – 28 с.

УДК 35.081.7

АНАЛИЗ КАДРОВОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ ДОНЕЦКОГО РЕГИОНА

**ВАСЫЛЕВА-КЕРЯН О. В.,
ассистент каф. менеджмента
строительных организаций,
ГОУ ВПО «Донбасская
национальная академия
строительства и архитектуры»**

В статье проанализированы основные проблемы кадрового обеспечения органов местного самоуправления Донецкого региона.

Ключевые слова: местное самоуправление; исполнительные органы; человеческий потенциал; информационные технологии.

У статті проаналізовано основні проблеми кадрового забезпечення органів місцевого самоврядування Донецького регіону.

Ключові слова: *місьцеве самоврядування; виконавчі органи; людський потенціал; інформаційні технології.*

The article analyzes the main problems of staffing local authorities in Donetsk region.

Keywords: *local self-government; executive bodies; human potential; information technology.*

Постановка проблеми. Кадровое обеспечение органов местного самоуправления – важный аспект эффективного социально-экономического развития любого региона или территории. Местное самоуправление – это объединение граждан, входящих в территориальную громаду (жителей села или добровольного объединения в сельскую громаду жителей нескольких сёл, посёлка и города), которое призвано самостоятельно решать вопросы местного значения в рамках действующего законодательства. Местное самоуправление осуществляется территориальной громадой в порядке, установленном законом, как непосредственно, так и через органы местного самоуправления: сельские, поселковые, городские советы и их исполнительные органы (исполкомы).

Анализ последних исследований и публикаций. Вопросами кадрового обеспечения органом местного самоуправления занимались такие учёные, как В. Аверьянов, Л. В. Адамская, Г. Атаманчук, И. Н. Воронин, Т. Кагановская и др., однако вопрос наполнения органов публичной власти высококвалифицированными кадрами остаётся ещё не до конца исследованным и решённым.

Изложение основного материала исследования. Современная модель развития человеческого потенциала не обеспечивает необходимых количественных и качественных характеристик трудовых ресурсов. Сейчас существует тенденция к депопуляции, старения, бедности населения, миграции квалифицированной рабочей силы за границу, деформации в сфере занятости, маргинализации подготовленных специалистов, неудовлетворительных условий труда, отсутствия стимулов к профессиональному развитию на большинстве предприятий, учреждений, организаций страны. Закреплению этих негативных явлений способствуют устаревшие формы организации труда и менеджмента, технологий производства и технического оснащения, неадаптированность к рыночным условиям, разрушение социальной инфраструктуры.

В современных условиях неотложным является решение таких задач, как:

- создание системы управления персоналом и её составляющих: региональных подсистем, ориентированных на приоритеты регионального развития;
- разработка и внедрение системы мониторинга человеческого развития;
- детенизация рынка труда, преодоление злоупотреблений при найме работников, организации трудового процесса и оплаты труда;
- создание системы и технологий привлечения инвестиций в развитие человеческого капитала;
- совершенствование системы профессиональной подготовки с учётом реальных потребностей в персонале в сфере государственного управления и местного самоуправления, социально-гуманитарной сфере, ключевых отраслях экономики, промышленности и агропромышленном комплексе.

Актуальна проблема преодоления кадровых деформаций в органах государственной власти, органах местного самоуправления и, прежде всего, обеспечение защиты прав человека и формирования антикоррупционных механизмов в сфере государственного управления – предотвращение возникновения и управления конфликтом интересов на государственной службе. Широкое внедрение информационных технологий в современное управление и производство требует повышения качества профессиональной подготовки работников, её гибкости, непрерывности повышения их квалификации в течение всей профессиональной жизни.

Среди основных проблем в сфере кадровой политики, требующих безотлагательного решения, являются:

1. Несоответствие региональной кадровой политики требованиям трансформационных процессов в Донецком регионе. Значительная часть имеющегося кадрового корпуса

государственного управления и местного самоуправления не готова к работе в условиях настоящего и на перспективу.

2. Невершенство законодательной базы, которая не предоставляет процессам управления персоналом правовой обоснованности, урегулированности и защищённости, не учитывает европейские стандарты в кадровой сфере (отсутствие закона «О государственной службе»).

3. Отсутствие стратегического направления по подготовке персонала в соответствии с потребностями общества, которое предусматривает квалифицированное осуществление прогнозирования, планирования, постоянное оценивание ситуации с персоналом в стране.

4. Слабая функциональная определенность структур по работе с персоналом, недостаточная квалификация персонала кадровых служб, ведёт к неэффективности, несогласованности подходов в кадровом менеджменте на всех уровнях.

Такое положение мешает активной профессионализации многих видов экономической деятельности, профессиональной самореализации людей практически во всех сферах общественного производства. Государственная кадровая политика должна опираться на мощную систему по работе с персоналом, современные технологии по управлению персоналом.

Объектом исследования является местное самоуправление в г. Донецке и г. Макеевке.

В Донецке местное самоуправление представлено городским советом и советами в девяти районах (Буденовским, Ворошиловским, Калининским, Киевским, Кировским, Куйбышевским, Ленинским, Петровским, Пролетарским).

Численность населения города на 1 января 2014 года составила 949 825 человек [1], на 1 января 2013 года – 953 217 человек, на 1 января 2012 года – 955 041 человек [2]. По приблизительным оценкам сайта Государственного управления статистики Донецкой области Укрстата (Донецкстата) на 1 июня 2015 года в городе проживает 932 562 человека наличного населения и 923 897 постоянных жителей [3]. На территории, подчинённой Донецкому горсовету, на 1 июля 2015 года проживало 966 341 человек наличного населения и 957 630 постоянных жителей по данным Государственного управления статистики Донецкой Народной Республики [4] и соответственно 947 868 человек наличного населения и 939 217 постоянных жителей по приблизительным оценкам сайта ГУС Донецкой области Укрстата (Донецкстата) [5].

Кадровой работой в исполкомах городских и районных советах занимаются соответствующие кадровые службы. Реализация кадровой работы непосредственно возложено на работников по кадровой работе, которые работают в составе отделов, секторов организационно-кадровой работы аппарата. Также на них возложено исполнение обязанностей по ведению кадровой работы в малочисленных структурных подразделениях райгосадминистраций. Что касается соответствующих структурных подразделений органов местного самоуправления, то кадровые службы образованы только в исполкомах Горловского, Дебальцевского, Донецкого, Енакиевского, Макеевского, Харцызского, Шахтерского городских советов. В других – вопросами кадровой работы занимается от одного до двух человек, на которых, как правило, возложено выполнение и других функций. Вышеупомянутая информация говорит о том, что кадровые службы райгосадминистраций, исполкомов городских советов имеют большой объём работы, который в свою очередь, не может не влиять на качество кадровой работы и на перегрузки работников.

Вместе с тем подавляющее большинство кадровых служб структурных подразделений райгосадминистраций, исполкомов городских советов обеспечено необходимой нормативной базой, программными продуктами, имеет доступ к сети Интернет, осуществляет подписку на соответствующие периодические издания. Деятельность кадровых служб сосредоточена, в первую очередь, на аналитической и организационной работе по кадровому менеджменту, анализе эффективности деятельности органов исполнительной власти и местного самоуправления, прогнозировании развития персонала, планировании карьеры сотрудников, обеспечении их обучения и мониторинга эффективности работы.

До 2014 года общее количество органов местного самоуправления Донецкой области составляло 414 (9409 депутатов), которое состояло из областного совета (150 депутатов), 28 городских советов областного значения (1295 депутатов), 17 районных советов областного значения (728 депутатов), 10 районных советов в городах (437 депутатов), 24 городских

советов городского, районного значения (725 депутатов), 81 поселкового совета (1940 депутатов), 253 сельских советов (4134 депутатов).

Исполнительную власть в области осуществляла Донецкая облгосадминистрация и 17 райгосадминистраций, которые являлись местными органами исполнительной власти и входили в систему органов исполнительной власти. Численность работников аппарата и 22 структурных подразделений облгосадминистрации составляла 2686 штатных единиц, в том числе:

- аппарат облгосадминистрации – 152 единицы, структурные подразделения – 832 единицы;
- аппарат райгосадминистраций – 460 единиц, структурные подразделения – 1242 единицы.

Что касается гендерного состава, то, как правило, в органах местного самоуправления на должностях специалистов преобладают женщины – более 70 %, на должностях руководителей среднего звена женщин насчитывается около 60 %. Вместе с тем сохраняется закономерность, когда на высших руководящих должностях преобладают мужчины, а на низших должностях – женщины.

Анализируя возрастной состав должностных лиц местного самоуправления, можно констатировать рост среди чиновников молодёжи в возрасте до 27 лет, хотя наибольшую долю составляют лица самого производительного возраста: 35-45 лет (среди женщин) и 46-54 лет (среди мужчин). По образовательному уровню ещё имеют место случаи, когда в органах местного самоуправления работают чиновники без полного высшего образования (исполкомы Ждановского – 41 %, Докучаевской – 31 %, Дебальцевской – 30 %, Ясиноватского – 20 %, Шахтерской – 14 % городских советов; Ясиноватская – 34 %, Новоазовская – 15 % райгосадминистрации).

Для устранения негативных явлений в кадровом обеспечении органам местного самоуправления необходимо создать действенную систему мотивации для работников этой категории. Особое внимание нужно уделить социальным гарантиям и надлежащему материальному обеспечению. Основным мотивирующим фактором для государственных служащих является материальное стимулирование. Пока ещё не утрачено доверие к государственной службе, нужно совершенствовать действующую систему профессионального развития сотрудников, систему их социальной защиты и материальной мотивации государственных служащих всех рангов. Реформа государственной службы приблизит систему государственного управления к европейским стандартам, модернизирует и сделает её более профессиональной, подготовит к осуществлению масштабных преобразований.

Восстановление доверия к органам государственной власти и местного самоуправления – обязательное условие для повышения благосостояния граждан. Это рост доходов населения, соблюдение государством принципов социальной справедливости, защита интересов и прав человека.

Выводы. Разработка эффективной системы мотивации, содержащей различные методы стимулирования государственных служащих, а также постоянный мониторинг их потребностей с последующим внесением соответствующих корректировок в существующую систему мотивации, обеспечат высокое качество деятельности института государственной службы в Донецком регионе.

Список использованных источников

1. Численность населения Украины по состоянию на 1 января 2014 г. // Публикации Укрстата.
2. Госстат Украины: Статистический сборник «Численность наличного населения Украины» на 1 января 2012 года.
3. Чисельність населення (за оцінкою) на 1 червня 2015 року (01.06.2015). Головне управління статистики Донецької області Укрстата.
4. Численность населения Донецкой Народной Республики на 1 июля 2015 года. Головне управління статистики Донецької Народної Республіки.
5. Чисельність населення (за оцінкою) на 1 липня 2015 року (01.07.2015). Головне управління статистики Донецької області Укрстата.

6. Атаманчук Г. В. Теория государственного управления: [курс лекций] / Г. В. Атаманчук. – М.: Изд-во ОМЕГА-Л, 2005. – 584 с.

7. Кагановська Т. Є. Кадрове забезпечення державного управління в Україні: монографія. – Х.: ХНУ імені В.Н. Каразіна, 2010. – 330 с.

8. Державне управління: [підручник] / А. Ф. Мельник, О. Ю. Оболенський, А. Ю. Васіна; за ред. А. Ф. Мельник. – К.: Знання, 2009. – 582 с.

УДК 354

СОЗДАНИЕ ЕДИНОГО ИНФОРМАЦИОННОГО ПРОСТРАНСТВА В СИСТЕМЕ УПРАВЛЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СОБСТВЕННОСТЬЮ

ДАРЬЕВА Д. В.,
Государственное учреждение
«Институт экономических
исследований» (ГУ «ИЭИ»),
ПЕРЕВОЗЧИКОВА Н. А.,
канд. экон. наук, доцент, ГУ «ИЭИ»

В статье обоснована необходимость создания единого информационного пространства в системе управления государственной собственностью, предложена структура единой автоматизированной системы ведения государственного земельного кадастра и государственного учёта объектов недвижимости, определена целесообразность применения программы SAP Real Estate Management в деятельности государственных организаций, которая позволяет обеспечить решение всех ключевых задач управления имуществом комплексом на единой платформе.

Ключевые слова: управление; разработка; стратегии; инновации; государственная собственность

У статті обґрунтовано необхідність створення єдиного інформаційного простору в системі управління державною власністю, запропонована структура єдиної автоматизованої системи ведення державного земельного кадастру та державного обліку об'єктів нерухомості, визначено доцільність застосування програми SAP Real Estate Management в діяльності державних організацій, яка дозволяє забезпечити вирішення всіх ключових завдань управління майновим комплексом на єдиній платформі.

Ключові слова: управління; розробка; стратегії; інновації; державна власність.

In the article the necessity of creation and introduction of a unified information space in the work of public authorities, the proposed structure of the unified automated system of state land cadastre and state registration of real estate, the expedience of use of the program SAP Real Estate Management in activities of government organizations, which allows us to provide solutions to all the key tasks management of the property complex on a single platform.

Keywords: management; development; strategy; innovation; public property.

Постановка проблемы. Актуальность исследования вопроса формирования единого информационного пространства в системе управления государственной собственностью связана, прежде всего, со стратегией развития новой государственности, которая, с одной стороны, нацелена на создание сильного государства, способного решать крупные внутренние и внешние проблемы, с другой – на формирование правового, демократического, социально ориентированного и подконтрольного народу государственного образования. Направленность государства на решение сложных внешних и внутренних задач может сопровождаться

ущемлением личных свобод, повышением требований к регулированию поведения граждан, сокращением или ухудшением государственных услуг и т. п. Ответственность за перечисленные проблемы общество, как правило, возлагает на органы государственной власти. Поэтому формирование демократического, социально-ориентированного и вместе с тем способного противостоять внешним и внутренним вызовам государства, во многом зависит от качества государственного управления, от уровня профессионализма управленцев, в том числе в вопросе внедрения инновационных изменений.

Анализ последних исследований и публикаций. В процессе исследования вопроса создания единого информационного пространства в системе управления государственной собственностью использовались научные труды Гровера Р. [1], Дозорцева А. В. [2], Кошкина Л. И. [3], Семенова С. Ю. [4], Соловьева М. М. [1; 3], Суханова Е. А. [5], Хользера М. [6].

Учёный Дозорцев В. А. вкладывает в понятие управления государственной собственностью комплекс гражданско-правовых и публично-правовых правомочий. По мнению автора, управление представляет собой самостоятельное правомочие государства, включающее в себя не только осуществление правомочий, но и совершение фактических действий [2]. Согласно утверждению Суханова Е. А., управление является одной из форм осуществления права собственности. В данном случае управление выступает как реализация государством-собственником правомочия распоряжения государственным имуществом, а не как отдельное правомочие [5].

Важную роль в реформировании управления и успешном социально-экономическом развитии стран играют ресурсы земельной и иной недвижимости, имущество, находящееся в государственной собственности, качество управления этими ресурсами и регулирования земельно-имущественных отношений в целом [7].

Актуальность. Проблема исследования эффективности управления государственной собственностью, особенно актуальна в сложившейся ситуации, когда мы переживаем кризис бюджета и дефицит финансовых ресурсов. В этой связи повышение эффективности управления объектами государственной собственности, а также разработка систем эффективного управления государственным имуществом может стать одним из способов снижения дефицита бюджета и повышения платёжеспособности страны.

Цель статьи. Целью данного исследования является обоснование необходимости формирования единого информационного пространства в системе управления объектами государственной собственности с учётом реалий сегодняшнего дня, определение направлений создания и внедрения на территории Донецкой Народной Республики единой электронной системы базы данных о зарегистрированных вещных правах на недвижимое и движимое имущество.

Изложение основного материала исследования. Индикаторами достижения стратегической цели совершенствования управления государственной собственностью с помощью внедрения единого информационного пространства в сферу государственного управления являются:

- увеличение доходов государственного бюджета на основе эффективного управления государственной собственностью;
- уровень рентабельности предприятий госсектора (акционерных обществ с долей государства, государственных предприятий);
- оптимизация структуры собственности (с точки зрения пропорций на макро- и микроуровне) в интересах обеспечения устойчивых предпосылок для экономического роста;
- вовлечение максимального количества объектов государственной собственности в процесс совершенствования управления;
- использование государственных активов в качестве инструмента для привлечения инвестиций в реальный сектор экономики.

Последовательная, планомерная работа органов государственной власти по повышению качества управления имуществом является предпосылкой существенного улучшения инвестиционного климата в Республике. В свою очередь, применение инновационных подходов к управлению государственной собственностью позволит повысить качество и эффективность работы органов государственной власти.

Следует отметить, что в последние годы государственный сектор различных стран стал проявлять активный интерес к использованию ИТ-технологий в своей деятельности, что

связано, в первую очередь, со стремлением высших эшелонов власти к более эффективному управлению государственной собственностью. Реализация государственных проектов требует жёсткого контроля над бюджетными расходами, повышения финансовой и исполнительской дисциплины. Поэтому, формирование единого информационного пространства и внедрение единой автоматизированной системы ведения государственного земельного кадастра и государственного учёта объектов недвижимости является одним из приоритетных направлений реализации государственной политики в сфере управления государственной собственностью.

В связи с необходимостью создания и внедрения на территории Донецкой Народной Республики единой электронной системы базы данных о зарегистрированных вещных правах на недвижимое и движимое имущество и их отягощений, и обременений, Постановлением Совета Министров Донецкой Народной Республики от 03.06.2015 г. № 10-32 (с изменениями и дополнениями) была создана межведомственная комиссия по разработке и внедрению такой базы. С целью координации мероприятий и проведения работ, связанных с разработкой и внедрением единой электронной системы базы данных, в состав межведомственной комиссии вошли ряд министерств и ведомств, Фонд государственного имущества, государственный комитет по земельным ресурсам [8].

Структура единой автоматизированной системы ведения государственного земельного кадастра и государственного учёта объектов недвижимости, а также сведений о регистрации вещных прав на недвижимое и движимое имущество и их ограничений (обременений) основана на единых методологических и программно-технических принципах государственных баз данных (рис. 1).

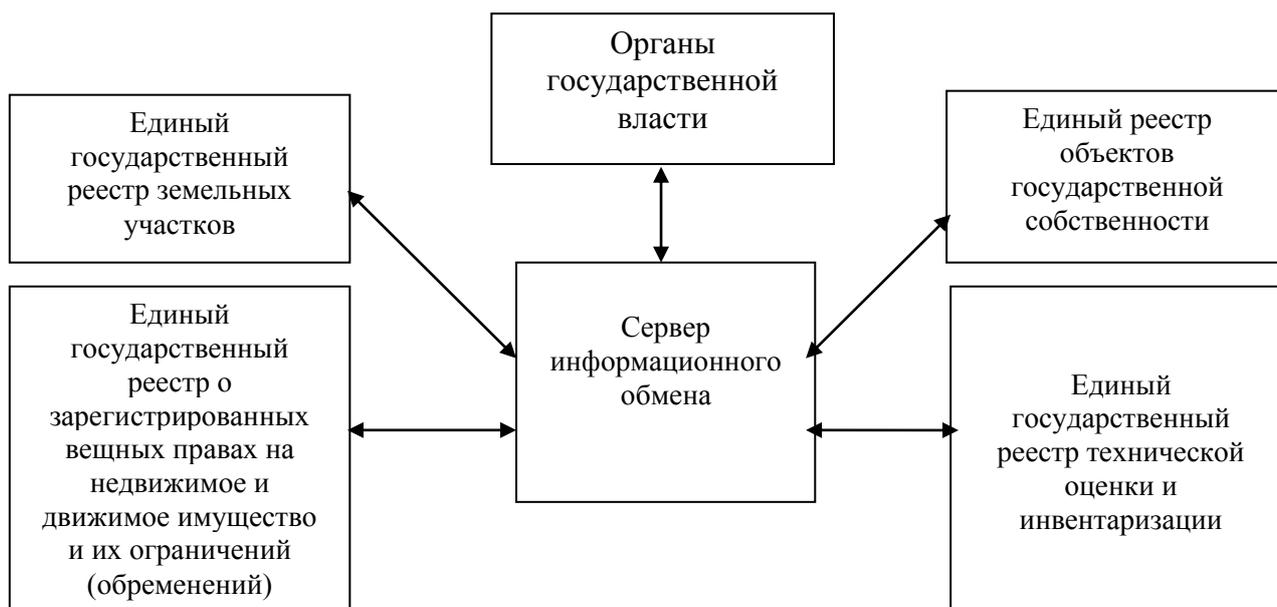


Рис. 1. Структура единой автоматизированной системы управления государственной собственностью

Разработка единой автоматизированной системы управления государственной собственностью позволит:

– оперативно устанавливать и регулировать правила работы с имуществом в соответствии с меняющимися законодательными требованиями. Внедрение и применение современных информационных технологий позволит автоматизировать все процессы управления имущественным комплексом, что сделает работу органов более эффективной;

– сохранить достоверную информацию обо всех объектах государственного имущества, оперативно контролировать правовое, техническое и экономическое состояние имущества (что необходимо для поддержки соответствующих управленческих решений). Такая система позволит исключить возможность случайного (или преднамеренного)

искажения данных об имуществе (поскольку все изменения сведений в единой базе должны происходить в соответствии с утвержденным регламентом);

– принимать оптимальные, правильные и своевременные решения, направленные на распоряжение конкретными объектами собственности Республики, а также контролировать исполнение решений по данным объектам.

Анализируя мировой опыт в сфере создания единой автоматизированной системы управления государственной собственностью, можно выделить, разработанную специально для государственных организаций, программу SAP Real Estate Management, которая позволяет обеспечить решение всех ключевых задач управления имущественным комплексом на единой платформе, с гибкими механизмами настройки под изменяющиеся условия и интеграции с внешними и унаследованными системами. Схематически структура данной программы представлена на рис. 2.



Рис. 2. Архитектура решения SAP Real Estate Management

Применение данной программы, обеспечивает оперативное и качественное ведение реестра имущества, его актуализацию в соответствии с данными систем учёта имущества балансодержателей, поддерживает все этапы жизненного цикла объектов имущества, имущественных договоров и контрагентов: поступление или выбытие объектов имущества, передачу объектов имущества с баланса на баланс, управление договорами, контрагентами. Внедрение в работу государственных органов власти Донецкой Народной Республики единой электронной базы объектов государственной собственности на базе программы SAP Real Estate Management позволит работать на таком объёме: 15 000 объектов недвижимого имущества; 700 000 объектов движимого имущества; 3000 договоров аренды.

Основными преимуществами данной программы являются её упрощённое внедрение благодаря формализации бизнес-процессов управления имуществом в государственном секторе и сокращение затрат и сроков на внедрение решений за счёт готового набора инструментов и документации в рамках принимаемых решений.

К выгодам от внедрения электронной базы данных следует также отнести:

1) возможность одновременного ведения реестров объектов государственного имущества: недвижимого имущества (зданий, сооружений, НЗС); движимого имущества; земельных участков; ценных бумаг; реестра договоров; реестра вещных прав на недвижимое имущество и их ограничений (обременений);

2) гибкость определения условий договоров и правил распределения выручки; ведение операций по договорам; автоматизация периодических операций; интеграция с бухгалтерским и управленческим учётом; контроль исполнения обязательств по договорам и договоров объектов государственного имущества;

3) ведение управленческого учёта и автоматизация периодических операций; планирование доходов в разрезе видов деятельности; планирование доходов в разрезе объектов и договоров; сбор данных о доходах в разрезе видов деятельности; сбор данных о доходах в разрезе объектов и договоров; план/факт анализ в разрезе видов деятельности и объектов; автоматизация периодических операций; постановка на баланс; списание с баланса; передача с баланса на баланс; изменение права владения; групповая замена документов;

4) интеграция с внешними системами: системами управления имуществом балансодержателей; системами электронного документооборота; системами казначейства; подсистемами службы государственной статистики;

5) формирование отчётов: о поступлении в бюджет доходов, получаемых в виде арендной либо иной платы за передачу в возмездное пользование имущества, находящегося в собственности, по состоянию на дату; о поступлении в бюджет доходов от сдачи в аренду (субаренду) имущества, находящегося в собственности, за год. Формирование перечня должников по договорам аренды на дату; начисление пени по договорам аренды зданий и нежилых помещений; формирование справок по договорам безвозмездного пользования; осуществление контроля поступлений платежей по договорам аренды зданий и нежилых помещений за период (в разрезе балансодержателей); анализ динамики задолженности по арендной плате;

6) формирование отчётов: по объектам имущества и земельным участкам; государственного имущества и юридических лиц, владеющих госимуществом (всего) по состоянию на дату; формирование перечня движимого имущества в разрезе балансодержателей; формирование перечня недвижимого имущества в разрезе балансодержателей; формирование информационных справок по регистрации права собственности и права владения; формирование перечня земельных участков, на которые зарегистрировано право собственности по состоянию на дату; формирование перечня земельных участков, направленных на регистрацию права собственности на период с даты; получение информации о земельных участках, предоставленных государственным учреждениям/предприятиям [9].

Выводы по данному исследованию и направления дальнейших разработок по данной проблеме. Создание единого реестра в перспективе подразумевает формирование масштабной истории отечественной недвижимости, укрепляющей позиции класса цивилизованных собственников. В ближайшее будущее предстоит создать централизованные базы данных Единого государственного реестра недвижимости в Республике, с тем, чтобы объединить их в общую систему. Единый государственный реестр недвижимости, в электронном виде, необходимо сформировать на основе данных государственного кадастра недвижимости и Единого реестра прав на недвижимое имущество и сделок с ним. В этой связи необходимо запустить масштабное сопоставление сведений из государственного кадастра недвижимости и Единого реестра прав на недвижимое имущество – с параллельной верификацией данных, то есть исправлением ошибок при обнаружении таковых. Для чего с помощью специальных сервисов и компьютерных программ должен быть налажен обмен информацией с органами технической инвентаризации, исполнительной власти и местного самоуправления.

Во-первых, преимуществом новой системы станет её упрощение: вместо выполнения двух регистрационных действий достаточно будет одного. *Во-вторых*, преимущество сулит принцип удаленного доступа. *В-третьих*, как предполагается, благодаря предоставлению государственных услуг в электронном виде, не только повысится качество обслуживания, но и минимизируются риски злоупотреблений (коррупционных проявлений и мошенничества) на рынке недвижимости. *В-четвёртых*, объединение электронных баз позволит совершить сверку данных электронных баз данных государственного кадастра недвижимости и Единого государственного реестра прав на недвижимое имущество и сделок. Это позволит уточнить и увеличить сведения об объектах недвижимости, что весьма важно для правильного налогообложения.

Таким образом, использование единой электронной базы данных государственного имущества позволит автоматизировать процессы управления государственной собственностью, улучшить взаимодействие с инвесторами и органами государственной власти, максимизировать использование ресурсов, управлять ставками аренды, оптимизировать процессы обслуживания, обеспечить прозрачность информации, а также

иметь полную информацию о затратах и поступлениях в республиканский бюджет денежных средств от реализации государственного имущества.

Список использованных источников

1. Гровер Р., Соловьёв М. Управление недвижимостью: международный учебный курс. – М.: ВШПП, 2007.
2. Дозорцев В. А Принципиальные черты права собственности в гражданском кодексе. – М., 1998.
3. Соловьёв М. М., Кошкин, Л. И. Проблемы оценки эффективности управления государственной собственностью // Менеджмент в России и за рубежом. – 2008. – № 4.
4. Семенов, С. Ю. Технологический прогресс как важнейшая цель управления государственной и муниципальной собственностью: автореф. ... дис. канд. экон. наук: 08.00.05. – СПб., 1996.
5. Суханов Е. А. Проблемы правового регулирования отношений публичной собственности и новый гражданский кодекс. – Гражданский кодекс России. Проблемы. Теория. Практика: Сборник памяти С. А. Хохлова Отв. ред. А. Л. Маковский. – М., 1998. – С. 216.
6. Марк Хользер / Marc Holzer, Батчиков С., Глазьев С. (ред) Эффективность государственного управления / Public Productivity Handbook. Консалтбанкир, Фонд «За экономическую грамотность», Российский Экономический Журнал, 1998.
7. Клименко А. В., Клищ, Н. Н. Вопросы государственного и муниципального управления // Российский чиновник – задачи на сегодня. – 2012. – № 2.
8. Постановление Совета Министров Донецкой Народной Республики «О создании межведомственной комиссии по разработке и внедрению единой системы электронной базы данных о зарегистрированных вещных правах на недвижимое и движимое имущество и их отягощений и обременений на территории Донецкой Народной Республики» от 03.06.2015 г. № 10-32 // Официальный сайт Донецкой Народной Республики. – Режим доступа: <http://dnr-online.ru>. – 2015 г. с изм. и допол. в ред. от 17.12.2016 № 13-45.
9. SAP Real Estate Management. Гибкое управление недвижимым имуществом // [Электронный ресурс] / SAP Real Estate Management. – Режим доступа: help.sap.com

УДК 338.24

АНАЛИЗ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВ СТРАН СНГ С ЦЕЛЬЮ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ ЗАКОНОВ УПРАВЛЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫМ АППАРАТОМ

КОЗЛОВ В. С.,
канд. экон. наук, доцент каф.
менеджмента непроизводственной
сферы, ГОУ ВПО «Донецкая
академия управления и
государственной службы при Главе
Донецкой Народной Республики»

Проанализированы законы стран СНГ, регламентирующие управление в государственных структурах, а также проведен сравнительный анализ законов, прав и обязанностей, механизмов и функций управления.

Ключевые слова: государственный аппарат; управленческая деятельность; закон; экономика; мотивация.

Проаналізовано закони країн СНД, що регламентують управління в державних структурах, а також проведено порівняльний аналіз законів, прав і обов'язків, механізмів і функцій управління.

Ключові слова: державний апарат; управлінська діяльність; закон; економіка; мотивація.

We consider the laws governing the management of state institutions, as well as a comparative analysis of laws, rights and responsibilities, tools and management functions, as well as the ways and methods of motivation for the state apparatus as an example of the Russian and Ukrainian legislation and the legislation of the Donetsk People's Republic.

Keywords: state apparatus; administrative activity; law; economy; motivation.

Постановка проблеми. В связи с тем, что законодательная база Донецкой Народной Республики находится на стадии формирования, имеет место рассмотрение и анализ законодательств соседних стран для внедрения положительного опыта в управление государственным аппаратом Республики.

Анализ последних исследований и публикаций. Управленческая деятельность как объект исследования в последнее столетие привлекает самое пристальное внимание научной мысли. Основные суждения по управлению, изложенные в трудах Г. Форда [13], Ф. Тейлора [11], Г. Эмерсона [15], А. Файоля [12] и всех их последователей вплоть до сегодняшнего дня, посвящены как раз управленческой деятельности – соединению в управлении научного знания, технических средств, трудовых и эвристических способностей человека. Именно здесь были открыты и введены в действие огромные резервы рационализации и повышения эффективности управления, в том числе и эффективности управления в государственных структурах.

По Г. В. Атаманчуку, «управленческая деятельность – это явление прикладного характера, ибо она не имеет самоценности, а призвана обслуживать реализацию целей и функций управления, обеспечивать подготовку и проведение в жизнь управленческих решений и действий» [1]. Государственная структура – это соответствующая организация, которая создана с целью реализации государством своих основных задач и функций [16]. По В. С. Нерсесянцу, «понятие «государственный аппарат» принято употреблять в двух смыслах – широком и более узком. В широком смысле взгляд на государственный аппарат как на совокупность всех государственных органов идентично понятию механизма государства. В более узком смысле государственный аппарат понимают как аппарат государственного управления, то есть совокупность исполнительно-распорядительных управленческих органов государства. В этом смысле понятие «государственный аппарат» используют в науке административного права. В теории государства и права понятие государственного аппарата употребляют как тождественное понятию механизма государства» [6, с. 262].

Н. И. Глазунова определяет государственный аппарат как «основное звено механизма государства, обеспечивающее повседневную работу системы органов власти и управления по осуществлению практических мер, направленных на реализацию функций государства. Имеет структуру, соответствующую базовым функциям государства» [9]. По мнению М. Н. Марченко, государственный аппарат «представляет собой систему органов государства, с помощью которых осуществляется государственная власть, выполняются основные функции, достигаются стоящие перед государством на различных этапах его развития цели и задачи» [5]. О. Ф. Скакун выделяет следующие «основные принципы организации и деятельности государственного аппарата» [10, с. 103]:

- 1) приоритет прав и свобод человека;
- 2) единство и разделение властей;
- 3) верховенство права – выражается, например, в праве обжалования в суде решений государственных органов, возмещении вреда, причинённого их незаконными действиями;
- 4) законность;
- 5) иерархичность – подчиненность по вертикали;
- 6) организационно-правовая связанность деятельности государственных органов и должностных лиц;
- 7) сочетание выборности и назначаемости;
- 8) демократизм методов и стиля работы;
- 9) сменяемость;
- 10) сочетание коллегиальности и единоначалия;
- 11) гласность и учёт общественного мнения;

- 12) профессиональная компетентность;
- 13) экономичность, программирование, научность;
- 14) право равного доступа к государственной службе.

Г. Х. Попов делит основные функции государственного управления на три условные категории:

1) Функции верховной власти: оборона; поддержание и развитие внешних связей; полицейская служба; судопроизводство; общественное положение; отношения с религиозными учреждениями; функционирование политических институций и другие, относящиеся к социально-политической сфере.

2) Экономические функции: государственные прерогативы в области денежного обращения; деятельность в области прикладных исследований в различных отраслях народного хозяйства; общая координация экономической политики и другие, относящиеся к социально-экономической сфере.

3) Социальные функции: деятельность в области здравоохранения, социального обеспечения, развития жилищно-коммунального хозяйства, бытового обслуживания, общественного питания, организации досуга и др.; улучшение окружающей среды; организация рынка труда; перераспределение доходов; общее и профессиональное образование, воспитание молодежи; развитие культуры и искусства, а также другие, относящиеся к социально-культурной сфере.

Ключевыми вопросами управления персоналом, занятым на государственной службе, являются методы отбора и назначения работников, критерии их продвижения по службе, методы организации их труда и рабочего времени. Методы отбора, продвижения по службе, организации труда способны существенно повлиять на условия найма и квалификацию государственных служащих, а, следовательно, на качество, эффективность и престиж их труда [8].

Закон – нормативный акт, принятый высшим органом государственной власти в установленном Конституцией порядке. Обладает высшей юридической силой по отношению к другим нормативным актам (указам, постановлениям и др.), основной источник права в современном обществе [7].

Как отмечает Г. В. Атаманчук, «процесс совершенствования государственного управления представляет собой подсистему в государственном управлении с соответствующими целями, предметом, принципами и организацией, смысл которого заключается в придании государственному управлению как системному общественному явлению способности самопреобразования, саморазвития, самоулучшения» [1].

Актуальность. Актуальность данной темы заключается в том, что законодательство является неотъемлемой частью любого государства, и когда государство находится на стадии становления, имеет место анализ и заимствование положительного опыта применяемых в других странах законов.

Цель статьи. Исследование законов управления в государственных структурах стран СНГ, а также рассмотрение Конституции ДНР, механизмов и функций управления для дальнейшего генерирования их в Республике.

Изложение основного материала исследования. Общее руководство кадровой деятельностью государственных органов осуществляют их руководители: Президент РФ, Председатель Правительства РФ, председатели палат Парламента РФ, председатели судов РФ, министры и другие руководители федеральных органов власти, а на региональном уровне – руководители субъектов РФ, главы органов законодательной и исполнительной власти. Наиболее широкими полномочиями в сфере государственной службы наделён Президент РФ:

– подписывает законы и издает указы по вопросам государственной службы, в которых выражается проводимая им кадровая политика;

– утверждает Реестр государственных должностей государственной службы РФ;

– присваивает квалификационные разряды и воинские звания высших рангов;

– награждает государственными наградами.

Им единолично принимаются решения о назначении на должности и освобождении от них многих руководящих должностных лиц государства.

Деятельность государственной службы Российской Федерации регламентируется Федеральным законом от 27 мая 2003 г. № 58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации», принятым Государственной Думой 25 апреля 2003 года и одобренным

Советом Федерации 14 мая 2003 года [14] (табл. 1). Настоящим Федеральным законом в соответствии с Конституцией Российской Федерации определяются правовые и организационные основы системы государственной службы Российской Федерации, в том числе системы управления государственной службой Российской Федерации.

Деятельность государственной службы Украины регламентируется Законом Украины «О государственной службе» (Ведомости Верховной Рады (ВВР). – 2016. – № 4, ст. 43) [3] (табл. 1).

Таблица 1

**Сравнительная характеристика закона о предоставлении информации
гражданам о работе государственных структур стран СНГ**

<i>Гос-во</i>	<i>РФ</i>	<i>Украина</i>	<i>ДНР</i>
Закон	Федеральный Закон от 09.02.2009 № 8-ФЗ (ред. от 09.03.2016) «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления»	Закон Украины «Об информации» 13 ноября 1992 г. (согласно Постановлению Верховной Рады Украины от 2.10.1992 года № 2658-ХП)	Закон «О средствах массовой информации»
Статья	Статья 1. Информация о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления – информация (в том числе документированная), созданная в пределах своих полномочий государственными органами, их территориальными органами, органами местного самоуправления или организациями, подведомственными государственным органам, органам местного самоуправления, либо поступившая в указанные органы и организации. К информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления относятся также законы и иные нормативные правовые акты, а к информации о деятельности органов местного самоуправления – муниципальные правовые акты, устанавливающие структуру, порядок формирования и деятельности указанных органов и организаций, иная информация, касающаяся их деятельности.	Статья 10. Гарантии права на информацию. Право на информацию обеспечивается обязанностью органов государственной власти, а также органов местного и регионального самоуправления информировать о своей деятельности и принятых решениях; созданием в государственных органах специальных информационных служб или систем, обеспечивающих в установленном порядке доступ к информации; свободный доступ субъектов информационных отношений к статистическим данным, архивным, библиотечным и музейным фондам; созданием механизма осуществления права на информацию; осуществлением государственного контроля за соблюдением законодательства об информации; установлением ответственности за нарушение законодательства об информации.	Глава 4. Отношения средств массовой информации с физическими лицами и организациями. Статья 48. Право на получение информации. Предоставление государственных органами, органами местного самоуправления информации о своей деятельности по запросам редакций, если такие отношения не урегулированы законодательством ДНР о средствах массовой информации, осуществляется в соответствии с законодательством ДНР, регулирующим вопросы обеспечения доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления, в том числе к информации о деятельности судов в ДНР.

Этот Закон определяет принципы, правовые и организационные основы обеспечения общественной, профессиональной, политически беспристрастной, эффективной, ориентированной на граждан государственной службы, которая функционирует в интересах государства и общества, а также порядок реализации гражданами Украины права равного доступа к государственной службе, основанной на их личностных качествах и достижениях.

Руководство государственной службой Украины осуществляет Президент Украины, которому она и подчиняется. С этой целью создаётся Координационный совет по вопросам государственной службы при Президенте Украины (далее – Совет), который является постоянно действующим консультативно-совещательным органом. В своей деятельности Совет

руководствуется Конституцией Украины, законами Украины, актами Президента Украины, Кабинета Министров Украины и Положением о Координационном совете по вопросам государственной службы при Президенте Украины (утверждены Указом Президента от 21.03.2000 г.).

Деятельность государственной службы в Донецкой Народной Республике регламентируется Законом «О системе государственной службы Донецкой Народной Республики», принятом Постановлением Народного Совета 3 апреля 2015 года (с изменениями, внесёнными Законом от 30.04.2016 № 127-ІНС) [4] (табл. 2).

Таблица 2

Сравнительная характеристика законов «Об управлении государственной службой» на примере Российской Федерации, Украины и ДНР

<i>Гос-во</i>	<i>РФ</i>	<i>Украина</i>	<i>ДНР</i>
Закон	Федеральный Закон «О системе государственной службы Российской Федерации», № 58-ФЗ от 27.05.2003	Закон Украины «О государственной службе» (Ведомости Верховной Рады (ВВР), 2016, № 4, ст. 43)	Закон о системе государственной службы Донецкой Народной Республики. Принят Постановлением Народного Совета 3 апреля 2015 года (с изменениями, внесёнными Законом от 30.04.2016 г. № 127-ІНС)
Глава / Раздел	Глава 3. Система управления государственной службой	Раздел III. Управление государственной службой	Глава 3. Система управления государственной службой
Статьи	Статья 16. Управление государственной службой. Статья 17. Кадровый резерв для замещения должностей государственной службы. Статья 18. Финансирование государственной службы и программы её реформирования и развития. Статья 18.1. Военная служба в Российской Федерации иностранных граждан.	Статья 12. Система управления государственной службой. Статья 13. Центральный орган исполнительной власти, обеспечивающий формирование и реализацию государственной политики в сфере государственной службы. Статья 14. Комиссия по вопросам высшего корпуса государственной службы. Статья 15. Полномочия Комиссии по вопросам высшего корпуса государственной службы. Статья 16. Организация работы Комиссии по вопросам высшего корпуса государственной службы Статья 17. Руководитель государственной службы в государственном органе. Статья 18. Служба управления персоналом государственного органа.	Статья 16. Управление государственной службой. Статья 17. Кадровый резерв для замещения должностей государственной службы. Статья 18. Финансирование государственной службы и программы её реформирования и развития. Статья 19. Прохождение военной службы по контракту иностранными гражданами в ДНР.

Закон обязал государственные структуры давать гражданам информацию о своей непосредственной деятельности, благодаря чему формируется доверительное отношение граждан к госаппарату. Политика «прозрачности» в данной сфере деятельности, несомненно, является позитивным моментом. В Российской Федерации единство системы государственных органов обеспечивается наряду с разграничением предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Федерации.

Оно проявляется также и в том, что все органы этой системы действуют совместно, находятся в тесной взаимосвязи и взаимозависимости. Целостность государственного

управления обеспечивается и поддерживается за счёт скоординированной и слаженной работы организационных структур государственного аппарата разного уровня. Существующая между органами государственной власти тесная организационно-правовая взаимосвязь характеризуется тем, что одни органы избираются, назначаются или формируются другими органами, одни из них руководят другими, одни подотчётны и ответственны, подконтрольны и подчинены другим [2, с. 194].

Из вышеуказанного видно, что третьи главы Закона «О системе государственной службы» РФ и Закона «О системе государственной службы ДНР» имеют подобные признаки. Раздел III Закона Украины «О государственной службе» имеет больше статей и изложен подробнее. Следовательно, можно расширить и дополнить главу 3 Закона «О системе государственной службы ДНР».

Государственное управление и работа служащих госструктур нуждается в доработке и совершенствовании. Сложность совершенствования государственного управления обуславливает использование определённых принципов при осуществлении всей этой работы.

Предлагается выделить основные принципы:

– *системности*, обуславливающий охват данным процессом какой-либо крупной составной части функциональной и организационной структуры государственного управления, подсистемы органов государственной власти и местного самоуправления;

– *комплексности*, требующий учёта многообразия элементов государственного управления, их сторон, свойств, аспектов, охвата различных факторов, средств, форм, методов и т. д., которые реально и в совокупности влияют на управленческие процессы;

– *непрерывности*, исходя из которого действия по совершенствованию государственного управления должны вестись каждоедневно, шаг за шагом, но неуклонно.

Процесс совершенствования государственного управления должен быть надлежаще организован. Можно обозначить следующие способы решения таких практических вопросов:

– осуществление рационализации тех или иных элементов управления силами персонала соответствующего органа или подсистемы органов (по собственной инициативе и за счёт внутренних ресурсов);

– обоснование предложений по рационализации силами привлечённых специализированных (проектных, экспертных и т. п.) организаций, внешних по отношению к рассматриваемой структуре управления;

– разработка и реализация проектов (планов) рационализации объединёнными силами представителей как соответствующего органа, так и внешних специализированных организаций.

К одному из способов совершенствования можно отнести мотивацию служащих в госаппарате. Р. Оуэн и А. Смит считали деньги единственным мотивирующим фактором. Согласно их трактовке, люди – чисто экономические существа, которые работают только для получения средств, необходимых для приобретения пищи, одежды, жилища и так далее. Мотивацию служащих государственных структур повышают материальные стимулы, и, прежде всего – система денежного содержания. Денежное содержание государственного служащего, помимо должностного оклада, включает следующие стимулирующие или мотивирующие финансовые выплаты:

1) ежемесячные надбавки к должностному окладу за квалификационный разряд;

2) особые условия государственной службы (месячная надбавка за особые условия государственной службы призвана компенсировать необходимость пребывания на рабочем месте во внеурочное время, затраты, связанные с интеллектуальным трудом, с командировками, работу с большим объёмом информации и т. п.);

3) за выслугу лет, что влияет на снижение текучести кадров, закрепляет служащих на государственной службе, способствует росту профессиональных навыков и опыта;

4) премии по результатам работы.

Условия выплаты премий устанавливаются руководителями органов государственной власти и закрепляются в нормативных актах. В целом величина денежного содержания гарантируется государственным бюджетом. В системе государственной службы Российской Федерации закреплены финансовые гарантии для государственных служащих, которые выполняют важную мотивирующую функцию.

Залогом успешной мотивационной работы является планомерный подход к её осуществлению: начиная от составления планов и программ на уровне всей государственной структуры и отдельного его подразделения и заканчивая мотивационными программами для каждого работника. Система мотивации служащих в государственных структурах является положительным опытом и может быть заимствована не только поощрение, но и систему штрафов за недобросовестное выполнение должностных полномочий.

Госслужащие с высоким уровнем мотивации ориентированы на соответствующие достижения, выступающие для них не только желательными (отражающими позитивные последствия реализации), но и необходимыми (отражающими негативные последствия нереализации). Госслужащие с более низким уровнем мотивации ориентированы на желательность достижений при сниженном уровне их необходимости. А учитывая то, что Донецкая Народная Республика находится на стадии развития, она нуждается в сотрудниках, ориентированных на высокий результат.

Выводы по данной теме и перспективы дальнейших исследований. Необходимым условием стабильности развития государства является эффективность деятельности властных структур, деятельность которых регламентирована чётким и практичным законодательством. Главная задача остаётся лишь в формировании законов. В этом вопросе принципиальная позиция была у Генерального Секретаря ООН Кофи Аннана, который считал, что стратегия развития государства и формирование законодательства должна быть широко обсуждена общественностью.

Решение вопроса совершенствования государственного управления заключается в том, чтобы создать такой правовой механизм, который позволил бы выработать в отношении неэффективной или противоправной деятельности государственных служащих или должностных лиц систему сдержек и противовесов. Общество само должно с помощью демократических институтов и норм права создавать условия для повышения качества деятельности государственной службы.

Список использованных источников

1. Атаманчук Г. В. Теория государственного управления / Г. В. Атаманчук. – [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://yourlib.net/content/category/1/9/18/> (дата обращения 7.06.2016).
2. Барциц И. Н. Реформа государственного управления в России: правовой аспект / И. Н. Барциц // М.: Формула права, 2008. – 508 с.
3. О государственной службе: закон Украины / Ведомости Верховной Рады (ВВР). – 2016. – № 4. – Ст. 43. – [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/889-19> (дата обращения 9.06.2016).
4. О системе государственной службы: закон Донецкой Народной Республики: принят Постановлением Народного Совета 3 апреля 2015 года (с изменениями, внесёнными Законом от 30.04.2016 № 127-ІНС) [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://dnrsovetsu.com/zakon-dnr-o-gos-sluzhbe/> (дата обращения 9.06.2016).
5. Марченко М. Н. Теория государства и права: учебник; под ред. М. Н. Марченко. – М.: Изд-во «Зерцало», 2004 г. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://books.house.gov/gosudarstva-teoriya/teoriya-gosudarstva-prava-uchebnik-pod-red.html> (дата обращения 7.06.2016).
6. Нерсесянц В. С. Общая теория права и государства: учебник для юрид. вузов и факультетов / В. С. Нерсесянц. – М.: Норма: ИНФРА-М, 2012. – 560 с.
7. Политический словарь [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://enc-dic.com/politic/Zakon-V-Prave-2274.html> (дата обращения 8.06.2016).
8. Правительство и государственные служащие // Труд в мире. – 1991. – № 4.
9. Глазунова Н. И. Система государственного управления / Н. И. Глазунова [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://yourlib.net/content/category/1/11/20/> (дата обращения 8.06.2016).
10. Скакун О. Ф. Теория государства и права: учебник / О. Ф. Скакун [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://pravo.news/page/pvv/ist/ist-16-idz-ax308.html> (дата обращения 8.06.2016).
11. Тейлор Ф. У. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.improvement.ru/bibliot/taylor/index.shtml> (дата обращения 8.06.2016);

12. Файоль А. Общее и промышленное управление / А. Файоль [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://bookmate.com/books/phTKFPeR> (дата обращения 8.06.2016).
13. Форд Г. Моя жизнь. Мои достижения / Г. Форд [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://reosh.ru/wp-content/uploads/2014/08/Форд-Генри-Моя-жизнь-мои-достижения-1924.pdf> (дата обращения 7.06.2016).
14. О системе государственной службы Российской Федерации: Федеральный закон № 58-ФЗ от 27.05.2003. – [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.zakonrf.info/zakon-ogosslužbe/> (дата обращения 9.06.2016).
15. Эмерсон Г. Двенадцать принципов производительности / Г. Эмерсон [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://docviewer.yandex.ua/?url=http%3A%2F%2Fwww-pqm-online.-com%2Fassets%2Ffiles%2Flib%2Fbooks%2Femerson.pdf&name=emerson.pdf&lang=ru&c=5755aa644d37> (дата обращения 8.06.2016).
16. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://zsj.ru/gosudarstvennyie-strukturyi-i-predpriyatiya-ih-trebovaniya-k-rabotnikam.html> (дата обращения 8.06.2016).

УДК 336.273.3

ИНСТИТУЦИОНАЛЬНОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ СИСТЕМЫ УПРАВЛЕНИЯ ВНЕШНИМ ДОЛГОМ ГОСУДАРСТВА: МЕЖДУНАРОДНЫЙ ОПЫТ

**НАУМЕНКО С. Н.,
канд. гос. упр., доцент каф.
менеджмента внешнеэкономической
деятельности, ГОУ ВПО «Донецкая
академия управления и
государственной службы при Главе
Донецкой Народной Республики»**

Обобщён опыт построения моделей институционального обеспечения системы управления государственным внешним долгом ряда стран мира. Выявлены положительные моменты, а также моменты, которые нуждаются в доработке либо несут негативные результаты в процессе управления вышеуказанным объектом. Определена наиболее эффективная модель институционального обеспечения системы управления государственным внешним долгом.

Ключевые слова: институциональное обеспечение; государственный долг; государственный внешний долг; управление государственным долгом.

Узагальнено досвід побудови моделей інституційного забезпечення системи управління державним зовнішнім боргом низки країн світу. Виявлено позитивні моменти, а також моменти, які потребують доопрацювання або несуть негативні результати в процесі управління вищевказаним об'єктом. Визначено найбільш ефективна модель інституційного забезпечення системи управління державним зовнішнім боргом.

Ключові слова: інституційне забезпечення; державний борг; державний зовнішній борг; управління державним боргом.

The experience of creating models of institutional support of the public external debt management system of a number of countries around the world has been generalised. The positive aspects, as well as points that need to be further developed or have negative results in the process of managing the above-mentioned object have been identified. The most effective model of institutional support of the public external debt management system has been determined.

Keywords: institutional support; public debt; public external debt; public debt management.

Постановка проблемы. После обретения независимости первоочередной задачей политических лидеров становится стабильное увеличение потенциала государства, поднятие уровня жизни населения. С этой целью должно проводиться постоянное реформирование всех сфер деятельности в соответствии с требованиями, установленными современными мировыми тенденциями развития систем управления государством и обществом. Система управления внешним и внутренним долгом является важным составляющим элементом системы управления государством в целом. Как показывают последние мировые тенденции, вопросы управления государственным внешним долгом активно поднимаются не только в экономической сфере, но и политической сфере деятельности государства.

Актуальность. От уровня объёма внешнего и внутреннего долга напрямую зависит экономическая безопасность государства, благосостояние ее граждан и их социальная защита, а так же политическая независимость от влияния со стороны более развитых стран (кредиторов) и международных финансовых организаций. Данный вопрос особенно актуален для молодых (развивающихся) государств. Исходя из этого, вопрос моделирование действенной системы управления внешним долгом имеет огромное значение для любого государства без исключения.

Цель статьи. Детальное изучение моделей институционального обеспечения системы управления государственным внешним долгом ряда стран мира, выявление положительных моментов, а также моментов, которые нуждаются в доработке либо несут негативные результаты в процессе управления вышеуказанным объектом. Определение наиболее эффективной модели институционального обеспечения системы управления государственным внешним долгом.

Основной материал. Система управления государственным долгом, как внешним, так и внутренним, основывается, в первую очередь, на органах управления. Специфика институтов власти и управления состоит в том, что они всегда узаконены, организационно упорядочены, структурированы, их статус (общественное предназначение, место, роль в системе управления), функциональная деятельность и полномочия регламентированы соответствующими нормативно-правовыми актами. Именно институты власти и органы управления создают нормативно-правовую базу, принимают управленческие решения и определяют стратегию государства касательно управления долговыми обязательствами страны. Поэтому институциональному обеспечению (институциональной подсистеме) следует уделить особое внимание.

Институциональная подсистема – это сложная система, содержащая собственные элементы, во взаимодействии обеспечивающие её целостность (в противостоянии – разрушающие систему).

Управление государственным долгом осуществляется при тесном взаимодействии и сотрудничестве различных министерств и ведомств, которые несут ответственность за разработку и реализацию эффективной долговой стратегии государства. В мировой практике роль министерств и ведомств по управлению государственным долгом разная. В одних странах основные функции по управлению государственным долгом выполняет Казначейство, в других – Министерство финансов и Центральный банк [1].

В первую очередь, рассмотрим институциональную подсистему управления государственным долгом Украины. Согласно Конституции Украины, Верховная Рада Украины является единственным органом законодательной власти и уполномочена утверждать государственный бюджет, вносить изменения в него в части внешнего и внутреннего долгов, принимать решение о предоставлении займов и экономической помощи иностранным государствам и международным организациям, а также о получении от иностранных государств, банков и международных финансовых организаций займов, не предусмотренных Государственным бюджетом Украины, осуществлять контроль над их использованием [1]. В управлении государственным долгом Украины принимают участие: Кабинет Министров Украины, Министерство финансов Украины, Национальный банк Украины, Государственное казначейство Украины.

Кабинет Министров Украины в части управления государственным долгом определяет порядок и условия осуществления государственного заимствования и предоставления государственных гарантий, а также может изменять условия соглашений относительно государственного заимствования и государственных гарантий. По поручению Кабинета Министров Украины, функции агента Правительства по управлению государственным долгом закрепляются за Министерством финансов Украины [1].

Министерство финансов Украины, относительно управления государственным долгом (внешним и внутренним), в рамках своих полномочий [2]:

1. осуществляет государственные внутренние и внешние заимствования в пределах, определённых законом о Государственном бюджете Украины;

2. осуществляет управление государственным долгом и гарантированным государством долгом, в частности:

– разрабатывает и согласовывает нормативно-правовые акты по вопросам управления государственным долгом;

– осуществляет управление рисками, связанными с государственным долгом;

– осуществляет прогноз финансирования государственного бюджета;

– разрабатывает среднесрочную стратегию управления государственным долгом;

– осуществляет оперативный учёт государственного и гарантированного государством долга;

– ведёт реестр государственных гарантий;

– осуществляет погашение и обслуживание государственного долга;

– осуществляет сделки с государственным долгом, включая обмен, выпуск, покупку, выкуп и продажу государственных долговых обязательств, при условии соблюдения предельного объёма государственного долга на конец бюджетного периода;

– осуществляет на открытых аукционах продажу прав требования просроченной более трёх лет задолженности перед государством по кредитам (ссудам), привлечённым государством или под государственные гарантии, а также по кредитам из бюджета в порядке, установленном Кабинетом Министров Украины;

– осуществляет мероприятия, направленные на повышение привлекательности инвестирования в государственные ценные бумаги Украины и комплексные мероприятия по улучшению кредитного рейтинга Украины;

– утверждает порядок отбора и функционирования первичных дилеров.

3. Осуществляет регистрацию внешних заимствований субъектов хозяйствования государственного сектора экономики.

4. Утверждает и обнародует график первичного размещения государственных ценных бумаг.

Также действует Департамент государственного долга Министерства финансов Украины. На данный Департамент возложены следующие функции [3]:

– разработка стратегии и долговой политики;

– расчёт плановых показателей, свидетельствующих о задолженности государства, а также проведение мониторинга государственного долга;

– определение целесообразности привлечения средств на внутренних и внешних рынках капиталов;

– анализ и сопровождение кредитных проектов и определения целесообразности заключения гарантийных соглашений;

– оперативный учёт и предоставление оперативной отчётности о состоянии государственного долга;

– подготовка и обоснование расчётов к проекту государственного бюджета по операциям, связанным с государственным долгом.

Национальный банк Украины осуществляет обслуживание операций Министерства финансов Украины относительно выпущенных облигаций. Главными задачами в вопросах управления государственным долгом, которые ставятся перед НБУ, являются [3]:

– открытие и ведение счетов Министерства финансов Украины в ценных бумагах, а также отдельных счетов по выкупленным им облигациям;

– сохранение глобальных сертификатов;

– контроль объёма облигаций и их количества в обращении;

- предоставление по запросу выписки о состоянии счёта Министерства финансов Украины в ценных бумагах и операциях с ними;
- предоставление справочной информации о проведении операций по облигациям;
- осуществление клиринга, *во-первых*, взаимных долговых обязательств между участниками торгов за приобретенные облигации, *во-вторых*, с Министерством финансов Украины при уплате доходов или погашении облигации при условии, что сроки проведения платежей совпадают;
- осуществление платежей по уплате дохода и погашению облигаций по поручению и за счёт средств Государственного казначейства Украины.

На Государственное казначейство Украины в системе управления государственным долгом возлагается выполнение следующих функций [4]:

- совместно с НБУ и Министерством финансов Украины осуществляет управление внутренним государственным долгом и ведение его обслуживания в соответствии с действующим законодательством;
- финансирует расходы из Государственного бюджета по обслуживанию государственного долга в сроки согласно графику;
- обеспечивает финансирование расходов из Государственного бюджета по погашению государственных ценных бумаг и выплате дохода по ним;
- ведёт учёт выпуска и погашения государственных ценных бумаг по срокам обращения в соответствии с требованиями бюджетной классификации;
- начисляет проценты и осуществляет учёт по кредитам, полученным на покрытие дефицита бюджета;
- осуществляет контроль над возмещением убытков бюджета по юридическим лицам, которые получили иностранные кредиты под гарантии Правительства Украины;
- информирует Министерство финансов Украины о суммах, возмещённых государственному бюджету предприятиями-заёмщиками, которые получили кредиты в иностранной валюте под гарантии Правительства Украины, и о применённых к ним санкциях.

Управление государственным долгом Российской Федерации осуществляется органами различных ветвей государственной власти и специализированными финансовыми организациями.

Президент РФ координирует и направляет деятельность законодательных и исполнительных органов в сфере управления государственным долгом Российской Федерации путём формирования системы и структуры органов исполнительной власти (назначает Председателя Правительства РФ, представляет кандидатуру Председателя Банка России), предоставления бюджетного послания, касающегося также вопросов государственного долга, возможности использования права законодательной инициативы или вето в части совершенствований правового регулирования отношений в сфере государственного долга. Федеральное Собрание, как законодательный орган, участвует в управлении государственным долгом в форме принятия федеральных законов о федеральном бюджете и утверждения программ внешних и внутренних заимствований [5].

Согласно статье 101 Бюджетного кодекса Российской Федерации, Управление государственным долгом Российской Федерации осуществляется Правительством Российской Федерации либо уполномоченным им Российской Федерации [6].

В статье 165 Бюджетного кодекса Российской Федерации также расписаны полномочия Министерства финансов касательно управления государственным долгом, а именно [6]:

- разрабатывает по поручению Правительства Российской Федерации программу государственных внутренних заимствований Российской Федерации, условия выпуска и размещения государственных займов Российской Федерации, выступает в качестве эмитента государственных ценных бумаг Российской Федерации, проводит государственную регистрацию условий эмиссии и обращения государственных ценных бумаг субъектов Российской Федерации и муниципальных ценных бумаг;
- осуществляет по решению Правительства Российской Федерации сотрудничество с международными финансовыми организациями;
- разрабатывает по поручению Правительства Российской Федерации программу государственных внешних заимствований Российской Федерации и является уполномоченным Правительством Российской Федерации федеральным органом исполнительной власти,

осуществляющим государственные внутренние и внешние заимствования, разрабатывает программу государственных гарантий Российской Федерации в иностранной валюте и программу государственных гарантий Российской Федерации в валюте Российской Федерации;

– представляет Российскую Федерацию в договорах о предоставлении государственных гарантий Российской Федерации;

– представляет Правительство Российской Федерации на переговорах о предоставлении государственных гарантий Российской Федерации и предоставляет (выдаёт) от имени Российской Федерации государственные гарантии Российской Федерации;

– ведёт Государственную долговую книгу Российской Федерации;

– учитывает представляемую органами, ведущими государственные долговые книги субъектов Российской Федерации, информацию о долговых обязательствах, отражённых в соответствующих государственных долговых книгах субъектов Российской Федерации и муниципальных долговых книгах муниципальных образований;

– осуществляет управление государственным долгом и государственными финансовыми активами Российской Федерации на основании полномочий, предоставленных Правительством Российской Федерации;

– устанавливает порядок размещения, обращения, обслуживания, выкупа, обмена и погашения государственных займов Российской Федерации, если иное не установлено Правительством Российской Федерации.

Для реализации вышеперечисленных функций в составе Министерства финансов Российской Федерации был сформирован Департамент государственного долга и государственных финансовых активов [7].

Министерство финансов РФ в сфере управления государственным долгом сотрудничает с Министерством экономического развития РФ, которое участвует в разработке проектов программ внешних заимствований России, в процессе урегулирования внешней задолженности РФ и выплаты долгов иностранных государств РФ и осуществляет контроль за эффективным и целевым использованием кредитов. Федеральная служба по финансовым рынкам осуществляет консультационную и методологическую поддержку Минфина России в части разработки основных направлений развития рынка ценных бумаг (в том числе государственных ценных бумаг) и координации деятельности органов государственной власти по вопросам регулирования рынка ценных бумаг [5].

Наиболее многоаспектными являются отношения Минфина России с Банком России, который проводит денежно-кредитную политику государства. Немаловажной функцией Банка России в сфере государственного долга является осуществление операций по обслуживанию внутреннего государственного долга России на безвозмездной основе. Далее идёт Федеральное казначейство, которое регистрирует все операции, связанные с поступлением из источников финансирования дефицита бюджета, а также санкционирует и финансирует расходы федерального бюджета по обслуживанию государственного долга, тем самым контролируя сроки и полноту исполнения государственных долговых обязательств со стороны Банка России и других уполномоченных финансовых организаций [5].

Также нужно выделить полномочия Счётной палаты по контролю за состоянием государственного внутреннего и внешнего долга РФ и за использованием кредитных ресурсов, а именно[8]:

– управление и обслуживание государственного долга;

– контроль над законностью, рациональностью и эффективностью использования иностранных кредитов и займов, получаемых Правительством РФ от иностранных государств и финансовых организаций;

– эффективность размещения централизованных финансовых ресурсов, выдаваемых на возвратной основе;

– представление государственных кредитов, а также представление средств на безвозмездной основе иностранным государствам и международным организациям.

В Германии основным органом по регулированию деятельности финансовой системы является Федеральное министерство финансов. Большая часть его полномочий традиционна для аналогичных органов в других странах. Оно управляет налоговой, валютной и таможенной политикой в стране, составляет и представляет в Федеральное правительство проект федерального бюджета и следит за его исполнением. Также в управлении финансами

участвуют Федеральное ведомство по финансам и Федеральное управление государственным долгом, подчинённые Федеральному министерству финансов. Федеральное управление государственным долгом занимается операциями по контролю над финансированием бюджетного дефицита, а также осуществление операций по выдаче и погашению государственных займов [9].

В Великобритании управление финансами осуществляет ряд органов. Основным является казначейство, которое занимается вопросами разработки, составления и исполнения государственного бюджета, налоговой политики, финансово-экономического прогнозирования, международных финансовых отношений, контролем над расходованием финансовых средств государственными предприятиями [10]. Управление государственным долгом занимается Английское долговое агентство UK Debt Management Office, которое было преобразовано в отдельную структуру путём реструктуризации Банка Англии. В его компетенцию входит проведение политики управления долгом и минимизация финансовых расходов в долгосрочной перспективе с учётом всех рисков [11].

Выводы. Единой модели управления государственным долгом не существует. Можно выделить ряд моделей формирования институциональной подсистемы управления государственным долгом. Первой, а также самой распространённой моделью является система с определённым правительственным органом в центре (Министерство финансов, Государственное казначейство и т. д.). Данное построение применяется в Чехии, Польше, США и других странах.

Вторая модель базируется на банковской системе и применяется в таких странах, как Китай, Дания, Мальта, Кипр и т. д.

Третья модель основывается на отдельном органе управления государственным долгом. Данный орган существует в Австрии, Франции, Ирландии, Швеции, Германии и т. д. Однако следует отметить, что данные органы имеют относительно мало полномочий и находятся в подчинении высших правительственных органов. Так, например, Федеральное управление государственным долгом Германии полностью подчиняется Федеральному министерству финансов Германии.

Во всех вышеупомянутых моделях систем управления государственным долгом идёт распределение основных функций касательно данного вопроса по разным государственным органам. Нет ни одного государства, где все функции касательно управления долгом были бы сконцентрированы в едином центре. Основные функции, связанные с управлением долгом, «разбросаны» по центральным органам власти.

Наиболее оптимальной является модель системы, которая базируется на отдельном органе управления государственным долгом. Однако за данным органом должны быть закреплены все функции касательно получения, распределения, обслуживания, контроля над использованием и возвратом средств кредиторам. Концентрация всех функций, связанных с государственным долгом, в едином центре будет способствовать повышению качества управления по данному вопросу, что в дальнейшем позитивно повлияет на экономику государства и благосостояние населения.

Список использованных источников

1. Історія казначейської справи: Навчальний посібник / С. О. Булгакова, О. Т. Колодій. – К.: Київський державний торгово-економічний університет, 2002. – 136 с.
2. О Положении о Министерстве финансов Украины: Указ Президента Украины от 08.04.2011 г. № 446/2011: редакция от 18.03.2013 г.: [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://minfin.kmu.gov.ua/control/ru/publish/article?art_id=372075&cat_id=372071 – Название с экрана.
3. Лондар С. Л., Тимошенко О. В. Фінанси / Навчальний посібник для студ. вищих навч. закладів – Вінниця: Нова Книга, 2009. – 387с.: [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://uchebnikonline.com/finansu/finans_londar_sl/tsentralni_organ_vladi_ukrayini_upravlinni_derzhavnim_borgom.htm#687 – Название с экрана.
4. Юрій С. І., Стоян В. І., Мац М. Й. Казначейська система / Підручник. – Тернопіль, 2002. – 394 с.

5. Финансовое право: учебник для вузов / Под ред. С. В. Запольского – 2-е изд., испр. и доп. – М.: 2011. – 792 с.: [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://knigi.news/-finansovoe/organy-upravleniya-gosudarstvennyim-dolgom-29289.html> – Название с экрана.

6. Бюджетный кодекс Российской Федерации (с изменениями на 30 марта 2016 года), сайт «Электронный фонд правовой и нормативно-технической документации»: [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://docs.cntd.ru/document/-bjudzhetnyj-kodeks-rf-bk-rf> – Название с экрана.

7. Об утверждении Положения о Департаменте государственного долга и государственных финансовых активов: Приказ Министерства финансов РФ № 306 от 22.08.2012. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://minfin.ru/common/upload/library/2015/03/main/-prk306_ot_220812.pdf – Название с экрана.

8. Эриашвили Н. Д. Финансовое право / Н. Д. Эриашвили – М.: 2000. – 606 с.: [Электронный ресурс]. – <http://bibliotekar.ru/finansovoe-pravo/9.htm> – Название с экрана.

9. Коваленко В. С. Системы органов управления финансами в европейских странах / В. С. Коваленко // Электронный научно-практический журнал «Экономика и менеджмент инновационных технологий» Кубанского государственного университета. – 2016. – № 8: [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://ekonomika.snauka.ru/2016/08/12311> – Название с экрана.

10. Общее понятие об управлении финансами, сайт «Мировая экономика, финансы и инвестиции»: [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.globfin.ru/articles/finance/-gosfin.htm> – Название с экрана.

11. Попкова А. С. Мировой опыт функционирования агентств по управлению государственным долгом / Сетевой научно-практический журнал «Научный результат», серия «Экономические исследования – № 2, 2015: [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://cyberleninka.ru/article/n/mirovoy-opyt-funktsionirovaniya-agentstv-po-upravleniyu-gosudarstvennym-dolgom> – Название с экрана.

УДК 351/354

ОТЕЧЕСТВЕННЫЙ И ЗАРУБЕЖНЫЙ ОПЫТ ПУБЛИЧНОГО УПРАВЛЕНИЯ

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

В статье изучен отечественный и зарубежный опыт становления института публичного управления, обобщены и систематизированы подходы к организации системы публичной власти, исследованы закономерности взаимного влияния форм государственного устройства, форм государственного правления и политических режимов. Проанализирована эффективность существующих систем и моделей публичного управления и предложены рекомендации по совершенствованию системы публичной власти как необходимого условия повышения качества жизни населения.

Ключевые слова: публичное управление; публичная власть; государственное управление; местное самоуправление; зарубежный опыт публичного управления; качество жизни населения.

У статті вивчено вітчизняний і зарубіжний досвід становлення інституту публічного управління, узагальнено та систематизовано підходи до організації системи публічної влади, досліджено закономірності взаємного впливу форм державного устрою, форм державного правління та політичних режимів. Проаналізовано ефективність

існуючих систем і моделей публічного управління та запропоновано рекомендації щодо удосконалення системи публічної влади як необхідну умову підвищення якості життя населення.

Ключові слова: публічне управління; публічна влада; державне управління; місцеве самоврядування; зарубіжний досвід публічного управління; якість життя населення.

The domestic and foreign experience of formation of the institute of public administration are studied, approach to the organization of the public power system are summarized and systematized, patterns of mutual influence of forms of government, forms of government and political mode are investigated in the article. The efficiency of existing systems and models of public administration is analyzed and proposed recommendations for improving the public power system as a prerequisite for improving the quality of life of the population.

Keywords: public administration; public authorities; state government; local government; foreign experience in public administration; the quality of life.

Постановка проблеми. Глобальная тенденция к реформированию системы государственного управления, имеющая место последние годы в мировом сообществе, способствовала росту заинтересованности отечественных и зарубежных учёных вопросах сущности понятия «публичного управления». Данный интерес обусловлен ориентацией государственной управленческой деятельности на социальные аспекты функционирования государства. Понятие «общественность», или «public», выходит на первый план при формировании стратегий развития, определяет приоритеты государственной политики и формулирует главную цель функционирования любого государства, как обеспечение комфортных условий жизнедеятельности граждан, их прав и свобод, потребностей и интересов, а объектом государственного управления становятся общественные отношения и процессы во всех сферах жизнедеятельности.

Несовершенство нормативно-правового, научного и методологического обоснования системы публичного управления, имеющее место во многих странах с развивающейся экономикой, создаёт неблагоприятные условия для становления института публичной власти и снижает эффективность управления социально-экономическим развитием государства.

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

Вопросы детерминирования публичного управления активно исследовались отечественными и зарубежными учёными. Среди них следует отметить Астафичеву Е. Ю., Атаманчука Г. В., Понкина И. В., Цапко И. В., Чиркина В. Е. и др.

Правовыми вопросами становления института публичной власти занимались Аверьянов В. Б., Александрова Н. В., Колиушко И. Б., Тимошук В. П. и др.

Вопросам публичного управления отдельными сферами общественных отношений посвящены работы Глушаковой О. В., Загоруйко А. Е., Коваль Т. В., Тихомирова Ю. А. и др.

Изучением зарубежного опыта публичного управления занимались Барабашов А. Г., Гуселетова Е. Л., Епинина В. С., Кайль Я. Я., Старцев Я. Ю., Трофимова И. Н., Шоманов А. Ж. и др.

Актуальность исследуемой проблемы. Широкий интерес отечественных и зарубежных учёных к вопросам публичного управления обусловлен актуальностью данного вопроса, поскольку постоянно растущие потребности населения территорий требуют от органов власти постоянного совершенствования форм и методов управления общественными процессами на данных территориях.

В мире существуют успешные практики публичного управления, обеспечивающие эффективное функционирование и развитие государства. Возможность их адаптации и использования основных положений применительно к нашей территории позволит сэкономить различные виды ресурсов при разработке стратегии развития государства, снизить риск провала реформы публичного управления и обеспечить эффективное управление социально-экономическим развитием всего государства и отдельных территорий.

Данная практика, основанная на принципах бенчмаркинга, широко используется в частном бизнесе и доказала свою эффективность. Таким образом, можно сформулировать гипотезу, что изучение и использование зарубежного опыта публичного управления будет иметь положительный экономический и социальный эффект в управлении развитием государства. Именно этим вопросам и посвящена данная статья.

Цель статьи. Обобщение и систематизация зарубежного опыта в вопросах формирования системы публичного управления и эффективного функционирования института публичной власти, а также разработка рекомендаций по использованию и адаптации наиболее успешных практик к местным условиям.

Изложение основного материала исследования. В своих работах Кайль Я. Я. и Епинина В. С. отмечают, что именно сегодня в системе публичного управления происходят существенные изменения, связанные с необходимостью повышения эффективности и конкурентоспособности системы государственного управления [6, с. 2].

Неэффективность системы публичного управления, зачастую, имеет общую для различных государств основу. Среди общих закономерностей можно выделить следующие:

- 1) отсутствие или несовершенство системы стратегического планирования в органах публичной власти;
- 2) неэффективная организация деятельности органов публичной власти;
- 3) высокий уровень централизации органов исполнительной власти;
- 4) нерациональная организационная система органов публичной власти на государственном уровне;
- 5) отсутствие чётких разграничений полномочий органов публичной власти на региональном и местном уровнях;
- 6) нерациональное административно-территориальное устройство государства;
- 7) отсутствие механизмов эффективной организации деятельности государственных служащих;
- 8) неэффективные взаимоотношения между органами публичной власти и обществом в лице его отдельных граждан [8].

Однако следует отметить, что некоторые государства успешно справляются с этими сложностями, а некоторые нет. Некоторые государства переходят от жестких управленческих воздействий на общество к политике активного взаимодействия с обществом, а некоторые нет. Некоторые учёные отмечают, что причина этого лежит в основе определения формы государства, являющейся реальным отражением его сущности и формы (рис. 1).



Рис. 1. Содержание понятия «форма государства» в системе публичного управления

Различное сочетание форм устройства, правления и режима в государстве предоставляет ему различные возможности и использует различные методы и инструменты для достижения поставленных целей государственного развития. На определение форм государства оказывают влияние ряд факторов, среди которых исторические традиции, особенности становления национальной государственности, политико-правовые идеи, национальный состав населения, международное положение и др. [2].

Еще Аристотель, вслед за Платоном, анализируя различные формы организации государственной власти в древнем мире, предпринял попытку классификации государств по критерию субъектов правления и используемых ими методов, т.е. по критерию формы правления. Положив в основу систематизации способы организации государственных органов власти, их взаимодействие и управленческие методы, он выделил следующие формы правления: республику, монархию и деспотию.

Основная проблема современности – определить, какое из сочетаний обозначенных форм является наиболее приспособленным к эффективной реализации системы публичного управления и имеет большие результаты в показателях качества жизни населения и уровня социально-экономического развития государства. Для этого проведем анализ соответствия форм государственного устройства, государственного правления и государственного режима отдельных стран (табл. 1).

Таблица 1

Взаимосвязь формы государства и результатов его деятельность

№	Страна	Форма государственного устройства	Форма государственного правления	Форма политического режима	Индекс качества жизни населения /рейтинг [4]	Рейтинг по уровню ВНД на душу населения (\$) / рейтинг [5]	Рейтинг
1	2	3	4	5	6	7	8
1	Ирландия	унитарное	парламентская республика	демократический	8,333 / 1	46550 / 20	10,5
2	США	федеративное	президентская республика	демократический	7,615 / 13	55200 / 10	11,5
3	Германия	федеративное	парламентская республика	демократический	7,048 / 26	47640 / 17	21,5
4	Франция	унитарное	парламентско-президентская республика	демократический	7,084 / 25	42960 / 23	24
5	Великобритания	унитарное	конституционная монархия	демократический	6,917 / 29	43430 / 22	25,5
6	Российская Федерация	федеративное	парламентско-президентская республика	демократический	4,796 / 105	13220 / 57	81
7	Республика Беларусь	унитарное	президентская республика	демократический	4,979 / 100	7340 / 81	90,5
8	Украина	унитарное	парламентско-президентская республика	демократический	5,032 / 92	3560 / 118	105

Анализ результатов исследования закономерностей соотношения формы государства и результатов социально-экономической деятельности, приведённый в табл. 1, показал, что прямая зависимость в данном взаимоотношении отсутствует. Иными словами, унитарное государство с демократическим режимом правления может занимать как вершины рейтингов социального и экономического развития, так и быть аутсайдером.

Таким образом, эффективность социально-экономического развития государства и качество жизни населения зависят от следующих факторов:

- 1) нормативно-правовой обеспеченности процесса публичного управления;
- 2) размера территории и численности населения, влияющих на формирование целей и выбор организационных структур управления;

- 3) уровня доверия к власти и стабильности в обществе (социальная, экономическая, политическая, экологическая);
- 4) исторических, культурных, религиозных ценностей и традиций;
- 5) ресурсного потенциала государства;
- 6) внешних связей (международная деятельность);
- 7) профессионализма субъектов, принимающих управленческие решения, и лиц, реализующих их;
- 8) методов и стиля управления государством;
- 9) применения научных подходов менеджмента в публичном управлении;
- 10) системы мотивации и ответственности в органах публичной власти;
- 11) использования современных технологий.

Рассмотрим опыт в организации и функционировании системы публичного управления с позиции перечисленных выше факторов.

Ирландия, занимающая лидирующие позиции по показателям качества жизни населения, характеризуется появлением в конце XIX века понятия «деволюция» [11, с. 83]. Трофимова И. Н. отмечает, что этот термин и сегодня используется для обозначения делегирования широкого спектра полномочий территориальным органам власти для решения вопросов регионального (местного) значения. Деволюция как форма децентрализации предоставляет возможность в ограниченной степени региональным и местным органам власти принимать самостоятельные политические решения [11, с. 83].

Система организации публичного управления полностью отвечает требованиям Парламентской Республики: возглавляет государство Президент, но он полномочен самостоятельно принимать только два вида решений, а именно: предложить на рассмотрение Верховного Суда билль с целью проверки его соответствия Конституции и отказать Премьер-министру в роспуске правительства, если тот потерял поддержку большинства в нижней палате Парламента. Все остальные решения Президент принимает только совместно с другими институтами власти – Премьер-министром, правительством и т. д.

В начале 90-х ирландская экономика переживала бурный рост. Налоговые льготы и большое число высокообразованных выпускников, специализировавшихся, в том числе, в сфере информационных технологий, делали Ирландию чрезвычайно привлекательной для иностранных инвесторов, и многие транснациональные компании именно там открыли свои европейские офисы. Сегодня в Ирландии сложилась стабильная система государственного управления, обусловленная её экономической стабильностью. Однако политики не пользуются особым доверием среди населения. Для укрепления имиджа власти государством расходуются огромные средства на расследования инцидентов и борьбу с коррупцией.

Система организации управления в *Соединённых Штатах Америки* характеризуется широкой децентрализацией, определённой независимостью муниципалитетов от центрального правительства и даже от штатов, отсутствием прямого подчинения органов самоуправления государственной власти [10].

Становление науки публичного управления в США началось с эссе Вудро Вильсона «Изучение администрации» в 1887 году. В своём эссе В. Вильсон обозначил 4 теоретических принципа публичного управления, которые должны реализовываться на практике: разделение политических и административных вопросов; сравнительный анализ политических и бизнес организаций; повышение эффективности государственной службы путём внедрения практик делового администрирования в работу государственных органов; повышение эффективности деятельности государственных служащих посредством повышения профессионализма в принятии решений и уровня их квалификации (включая образование).

Следствием данного «практико-ориентированного» подхода к изучению публичного управления в США стало формирование системы образования в области публичного управления, характеризующейся нацеленностью на практическую подготовку администраторов, владеющих концептуальными основами публичного управления.

С конца 1990-х гг. публичное управление стало рассматриваться с трёх сторон, в совокупности охватывающих взаимоотношения граждан и государства: публичная политика, публичное администрирование и социальные государственные программы. На современном этапе публичное управление рассматривает людей как активных участников управления, а не как простые экономические единицы [1].

Среди основных современных проблем региональных и местных органов публичной власти в США можно отнести недостаточную обеспеченность собственными финансовыми ресурсами, несовершенную организацию системы органов власти муниципального управления, неравномерность экономического и социального развития городов [10].

В *Германии*, как и в любом другом федеративном государстве, организация системы публичного осуществляется с учётом гарантированного права на местное самоуправление. Оно является исключительным правом земель. В целом, система публичного управления Германии представлена пятью административными уровнями: федерация, земли, округа, районы и общины. В Германии нет выборных органов самоуправления округами, они находятся на более низком уровне. Главное назначение земель состоит в максимальном приближении государственного управления к гражданам. Самоуправление, имея большие полномочия исполнительной власти, находится под строгим контролем государства. Передача федерацией и землями части своих полномочий на местный уровень образует особую сферу управления по поручению.

Организация системы публичного управления характеризуется следующими признаками:

- 1) прочная традиция государственного управления на основе закона;
- 2) неоднородная и сложная система государственного управления;
- 3) малочисленные инициативы реформирования системы управления на федеральном уровне;
- 4) высшие эшелоны федеральной государственной власти чрезвычайно политизированы;
- 5) широкое распространение имеет сотрудничество общин;
- 6) роль федерального правительства сводится, в основном, к законотворческой деятельности [13].

Франция – парламентско-президентская республика, при этом Президент имеет более широкие полномочия, чем правительство. Управление в государстве представлено следующими уровнями: коммуны, дистрикты, контоны, округа и регионы. Во Франции термин «самоуправление» не используется вообще, широко применяется название «муниципальная власть» и «децентрализация». Французскую модель государственного управления отличает развитая этактистская традиция. В её основе лежит культ государства и принцип «административной опеки» по отношению к обществу, сменившийся после реформы 1982 года на принцип административного контроля. Как показывает политическая история, без жёстко централизованного государства и авторитарной власти было невозможно формирование французской нации, языка и культуры. До последнего времени именно политика, государство и его институты задавали направления развития французского общества. Государственная система Франции сформировала некую «французскую модель общества», которую характеризуют две особенности:

- 1) стремление удерживать власть на расстоянии и не допустить её концентрации;
- 2) стремление вводить обезличенные правила, которые, обеспечивая независимость всех, защищали бы каждого от произвола тех же самых властей [7].

Великобритания – унитарное государство, состоящее из четырёх исторически сложившихся территорий – Англии, Шотландии, Северной Ирландии, Уэльса. Административно-территориальное деление в них различно: в Англии и Уэльсе основными единицами являются графства, делящиеся на округа, в Северной Ирландии – округ, в Шотландии – область.

Форма государственного устройства Великобритании – конституционная монархия, во главе с королевой, имеющей широкие полномочия. Однако реально её полномочия осуществляются членами правительства, которые подписывают акты, издаваемые королевой, и несут за них ответственность. Местное управление в Англии и Уэльсе является результатом демократизации, а не децентрализации. В XIX веке появились первые органы местной власти – объединения помощи бедным. Позднее они преобразовались в городские и сельские окружные советы.

Структура местной власти Великобритании имеет трёхзвенную систему: графства, районы, приходы в сельской местности. У них свои представительные органы власти самоуправления. Графства включают города, статус которого можно получить только округ по

королевской хартии. Каждый десятый житель страны является служащим местной администрации. Местные власти вынуждены считаться с мнением общественных организаций и вести с ними постоянный диалог.

Российская Федерация, согласно Конституции, – демократическое федеративное правовое государство с республиканской формой правления. Для Российской Федерации характерна парламентско-президентская форма республики, которая характерна для молодых демократий, недавно избавившихся от тоталитарных или авторитарных политических режимов. При подобной организации формы государственного правления широко используется народное представительство (парламент), однако присутствует и сильный и независимый глава государства, выступающий гарантом прав и свобод граждан, а также суверенитета государства. Структура системы публичного управления в разрезе субъектов, объектов и взаимосвязей между ними представлена на рис. 2.



Рис. 2. Структура системы публичного управления Российской Федерации [12]

Среди основных проблем современного этапа развития публичного управления РФ можно выделить:

- 1) отсутствие подходящих концепций преобразований в системе муниципального и государственного управления;
- 2) необходимость информатизации системы государственного управления;
- 3) использование методов оценки эффективности управления на всех уровнях;
- 4) обеспечение децентрализации федеративного государства при сохранении единства;
- 5) взаимоотношения между государственной и муниципальной властью в вопросах компетенций и разграничения полномочий [3].

Публичное управление в *Республике Беларусь* реализуется в трёх основных формах:

- 1) государственная власть, сущность которой проявляется в принятии документов государственного значения, реализуемых от лица республики. Данный вид управления распространяется на всю территорию и всё население и осуществляется органами

государственного управления или гражданами. Субъектами государственной власти в республике являются Президент, Парламент, Правительство и Суды;

2) общественная власть, представляющая собой добровольные объединения граждан в форме общественных организаций. Все участники общественных движений, независимо от целей их объединения (религиозных, политических, культурных и т. д.), следуют общим коллективно установленным правилам, используя методы общественного воздействия;

3) общественно-государственная (смешанная) форма реализуется по средствам местного самоуправления в отдельных областях, районах, городах и т. д. Вопросы местного значения решаются представительскими органами и отдельными должностными лицами.

В Украине публичная власть реализуется в двух формах: институтами публичной власти (государственное управление) и непосредственно гражданами (местное самоуправление). Система публичной власти представляет собой чётко регламентированную, внутренне согласованную систему взаимосвязанных элементов.

Органы публичной власти могут классифицироваться по следующим критериям:

1) принадлежность к одной из подсистем публичной власти – органы государственной власти и органы местного самоуправления;

2) порядок формирования – выборные и назначаемые;

3) порядок принятия решений – единоличные и коллегиальные;

4) предметная подведомственность – органы общей и специальной компетенции;

5) территориальная подведомственность – общегосударственные и местные;

6) внутренняя структура – централизованные и децентрализованные;

7) время существования – постоянные и временные [14].

Следует отметить, что сегодня общей мировой тенденцией в организации системы публичного управления является его децентрализация. Предоставление большей самостоятельности регионам в вопросах ресурсного обеспечения территорий и принятии управленческих решений способствует повышению эффективности функционирования и развития органов власти. Это проявляется в повышении показателей социального и экономического развития, повышении уровня и качества жизни населения. Данное утверждение обуславливается тем, что именно региональные и местные органы власти обладают наиболее полной, актуальной и достоверной информацией о существующих на местах проблемах, на данном уровне также наиболее эффективна организация процесса обратной связи и механизма контроля.

Выводы по данному исследованию и направления дальнейших разработок по данной проблеме. Изучение зарубежного опыта организации и функционирования систем публичного управления имеет важное значение для совершенствования и реформирования управления государством. Это обусловлено тем, что исследование и сравнительный анализ опыта стран в реформировании и апробации современных методов управления является важнейшей задачей для становления и улучшения не только международного взаимодействия на различных уровнях, но и, в первую очередь, для определения путей развития внутригосударственных реформ и преобразований в нашей стране. Сегодня идёт фундаментальное реформирование института государственности. Повсюду затрагиваются вопросы, связанные с системой отношений, в которой государственный служащий взаимодействует, с одной стороны, с государством, а с другой – с институтами гражданского общества. Меняются технологии администрирования, требования к человеку во власти. Именно поэтому необходимо изучать опыт других стран.

Изучение опыта зарубежных стран необходимо и в условиях реформирования местного самоуправления. Как отмечают исследователи, отечественный исторический опыт взаимодействия государственной власти и местного самоуправления довольно беден положительными опытами в этой области. Наиболее подходящим и показательным для наших условий является опыт Франции. Рассматривая её государственное управление, можно отметить определённый экономический, политический и социальный эффект от проводимой в стране реформы управления. Административное устройство Франции представлено большим количеством уровней территориальных образований и своим централизованным характером. В то же время, с начала 80-х гг. XX века реализуется процесс децентрализации, который ведёт к повышению роли территориальных образований. Во Франции реформы проводятся поэтапно, и отдельные её направления осуществляются до настоящего времени. Поэтому можно подвести итог уже осуществившимся реформам и рассмотреть направления проводимых.

Список использованных источников

1. Барабашов А. Г. Исследование публичного управления в США: истоки, этапы развития, современное состояние, эволюция образовательных программ [Электронный ресурс] / А. Г. Барабашов, Е. Л. Гуселетова. – Режим доступа: <http://pandia.ru/text/78/022/16430.php>
2. Венгров А. Б. Теория государства и права [текст] / А. Б. Венгров. – М.: Юрист, 1994. – 126 с.
3. Иноземцев А. А. Проблемы государственного управления в Российской Федерации в контексте Административной реформы [Электронный ресурс] / А. А. Иноземцев // Политика, государство и право. – 2015. – № 4. – Режим доступа: <http://politika.snauka.ru/2015/04/2717>
4. Информационно-аналитический портал «Гуманитарные технологии» [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://gtmarket.ru/ratings/quality-of-life-index/info>
5. Информационно-аналитический портал «Гуманитарные технологии» [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://gtmarket.ru/ratings/rating-countries-gni/rating-countries-gni-info>
6. Кайль Я. Я. Зарубежный опыт партисипативной ориентации публичного управления [Электронный ресурс] / Я. Я. Кайль, В. С. Епинина // Журнал «Национальные интересы: приоритеты и безопасность». – 2013. – № 2. – С. 42-48. – Режим доступа: <http://cyberleninka.ru/article/n/zarubezhnyu-opyt-partisipativnoy-orientatsii-publichnogo-upravleniya>
7. Мухаев Р. Т. Система государственного и муниципального управления [текст] / Р. Т. Мухаев. – М.: Юнити-Дана, 2012. – 325 с.
8. Реформа публічної адміністрації в Україні: Проекти концепції та законів / Упоряд.: І. Коліушко, В. Тимошук. – К.: 2005. – 192 с.
9. Сидунова Г. И. Развитие публичного управления в России [текст] / Г. И. Сидунова, Д. А. Шестак // Известия Волгоградского государственного педагогического университета. – 2012. – № 3(67). – С. 116-119.
10. Старцев Я. Ю. Государственное и муниципальное управление в зарубежных странах [Электронный ресурс] / Я. Ю. Старцев // Библиотека «Полка букиниста». – Режим доступа: http://polbu.ru/starcev_govmanagement
11. Трофимова И. Н. Трансформация отношений центральной и местной власти в процессе децентрализации управления (опыт европейских стран) [Электронный ресурс] / И. Н. Трофимова // Научный журнал «Ars Administrandi». – 2011. – № 2. – С. 80-91. – Режим доступа: http://ars-administrandi.com/article/Trofimova_2011_2.pdf
12. Халилова М. А. Эффективность публичного управления в Российской Федерации [Электронный ресурс] / М. А. Халилова, Ю. А. Романова // Электронный научный журнал «Управление экономическими системами». – Режим доступа: <http://uecs.ru/uecs61-612014/item/2703>
13. Шоманов А. Ж. Система государственного управления в Германии [Электронный ресурс] / А. Ж. Шоманов, А. А. Морозов, А. Ж. Тастенов. – Режим доступа: <http://www.zakon.-kz/203847-sistema-gosudarstvennogo-upravlenija-v.html>
14. Ярмиш О. Н. Державне будівництво та місцеве самоврядування в Україні: Підручник [текст] / О. Н. Ярмиш, В. О. Серьогін. – Харків: Вид-во Національного ун-ту внутр. справ, 2002. – 653 с.

УДК 330.59:332.1

РЕЗУЛЬТАТЫ ВНЕДРЕНИЯ КОНЦЕПЦИИ ЭЛЕКТРОННОГО ПРАВИТЕЛЬСТВА В МИРЕ: ДОСТИЖЕНИЯ И ПРОБЛЕМЫ

**СЕМИЧАСТНЫЙ И. Л.,
канд. техн. наук, доцент каф.
информационных технологий,
ГОУ ВПО «Донецкая академия
управления и государственной
службы при Главе Донецкой
Народной Республики»**

Данная статья содержит результаты исследования внедрения концепции электронного правительства в течение 2000-2016 годов в глобальном аспекте, а также перспективы её использования в РФ и Донецкой Народной Республике, развитие которой даст возможность заложить основу формирования стратегии государственного строительства этих субъектов в XXI веке.

Ключевые слова: государственное управление; информационные ресурсы; электронное правительство; информационно-коммуникационные технологии; сетевые методы управления.

У цій статті йдеться про результати дослідження впровадження концепції електронного уряду протягом 2000-2016 років в глобальному аспекті, а також перспективи її використання в РФ і Донецькій Народній Республіці, розвиток якої дасть можливість закласти основу формування стратегії державного будівництва цих суб'єктів в XXI столітті.

Ключові слова: державне управління; інформаційні ресурси; електронний уряд; інформаційно-комунікаційні технології; мережеві методи управління.

This article contains the results of a study of the introduction of the concept of e-government in the global context during 2000-2016, as well as the prospects for its use in the Russian Federation and the Donetsk People's Republic, the development of which will provide an opportunity to lay the foundation for the formation of a strategy for the state construction of these entities in the 21st century.

Keywords: public administration; information resources; e-government; information and communication technologies; network management.

Постановка проблемы. С начала XXI века развитие систем государственного управления вступило в новую стадию, которая неразрывно связана с информационно-коммуникационными технологиями. Изменения механизмов государственного управления оказались настолько существенными, что фактически речь идёт о постепенном переходе на новую концепцию управления, концепцию электронного правительства. Строительство государственности Донецкой Народной Республики происходит не только в условиях пока ещё непрекращающихся боевых действий, но и в реалиях информационного общества. В этой связи более чем актуальной является задача исследования опыта и результатов практической реализации данной концепции с целью использования ее достижений в нашей Республике.

Анализ последних исследований и публикаций. Исследования проблематики электронного правительства как новой формы развития системы государственного управления представляет большой интерес для многих исследователей. Многочисленные публикации по теории и практике данной проблемы представлены в работах Чугунова А. В. [1-3], Павлютенковой М. Ю. [4-6], Хасаншина И. А. [7] и многих других.

Постановка проблемы. В этой связи, необходимо провести исследование практических результатов внедрения концепции электронного правительства в глобальном масштабе, дать оценку происходящим изменениям механизмов госуправления в сфере предоставления услуг, а также предложить стратегию внедрения этой концепции в условиях ДНР.

Изложение основного материала исследования. Современное общество является информационным обществом, которое прошло очень сложную эволюцию на протяжении второй половины XX столетия и начала нынешнего века. Основу революционных изменений производительных сил в этот период времени составили информационные технологии.

Начало развитию концепции электронного правительства (e-government) было положено 22 июля 2000 г., когда лидерами стран «большой восьмерки» была принята «Окинавская хартия глобального информационного общества», которую вместе с лидерами других стран подписал президент РФ В. В. Путин. В этом документе сформулирована необходимость полноценной реализации потенциала информационно-коммуникационных технологий для «обеспечения устойчивого экономического роста, повышения общественного благосостояния, стимулирования социального согласия и полной реализации их потенциала в области укрепления демократии, транспарентного и ответственного управления для международного мира и стабильности» [8, с. 1]. Основой достижения поставленных целей является, по мнению авторов Хартии, предоставление каждому человеку возможности доступа к информационным сетям. Иными словами сетевые принципы организации государственного управления и доступа к информации провозглашались основной технологией нового уровня предоставления государственных услуг, а также развития образования и профессиональной подготовки, здравоохранения, охраны окружающей среды и предотвращению катастроф, создания новых рабочих мест в сфере производства [8, с. 2]. Наиболее сложная проблема на пути достижения поставленных целей, как отмечается в Хартии, – это преодоление цифрового неравенства между развитыми и развивающимися государствами мира.

Принятие Окинавской хартии дало мощный толчок практической реализации концепции электронного правительства. Во всех развитых странах – от Кореи, Китая, Индии до стран Европы, Северной и Южной Америки, Японии и Австралии – были приняты и реализованы государственные программы создания электронных правительств, организовано электронное взаимодействие между министерствами и ведомствами для предоставления услуг населению в электронной форме. Органы государственной власти выставляют в открытый доступ в Интернет массивы данных о расходовании средств национальных местных и муниципальных бюджетов. Системы электронного бронирования билетов на транспорт и в развлекательные учреждения, мест проживания в отелях. Практически все страны мира создали порталы госуслуг с единой точкой входа, на которых пользователи могут получить услуги в электронной форме.

Каковы основные принципы концепции электронного правительства? В основе этой концепции лежит понимание того, что речь идёт о новой стратегии организации государственного управления и её механизмах, а не о каких-то отдельных реформах в этой области. Речь идёт не об увеличении количества ПК в госучреждениях или о закупке новых программ для обработки данных.

Дело в том, что принципы предоставления услуг в Интернет постепенно внедряются в практическую деятельность предприятий в рыночных условиях. Если пользователь электронной почты может отправить свое письмо в любую точку мира в любое время (не задумываясь о разнице между временем в часовых поясах и других факторах), то для хозяйствующих субъектов такая организационная модель означает следующее. Они вынуждены создавать свой портал или сайт свободного доступа, на котором пользователь (потенциальный потребитель товаров или услуг) может получить информацию об их технических характеристиках, потребительских свойствах, цене и другую информацию в течение 24 часов в сутки 365 дней в году.

Государство является крупнейшим поставщиком услуг и сервисов. Так, например, в РФ оно предоставляет физическим и юридическим лицам свыше 105000 различных услуг. Возникает естественный вопрос: как должно быть организовано предоставление огромного массива госуслуг в условиях информационного общества?

Сложившийся на сегодняшний механизм предоставления госуслуг не соответствует требованиям современного общества. Разработчики информационных систем отмечают следующие недостатки механизмов оказания госуслуг [9]:

♦ Государственные органы не прозрачны в плане неопределённости процедур оказания государственных услуг, вследствие чего возникают дополнительные бюрократические барьеры, сдерживающие технологическое, экономическое и социальное развитие государства.

♦ Данная ситуация возникает вследствие того, что административные механизмы, действующие в органах исполнительной власти не обеспечивают надлежащего уровня управляемости, контроля и ответственности. У лица, принимающего решение слишком широкое поле индивидуального административного усмотрения, что ведёт к верховенству личной заинтересованности, создаёт условия для возникновения коррупции.

♦ Получение госуслуг в рамках действующей институционально-иерархической модели обременено большим количеством справок и согласований, которые получатель услуги должен самостоятельно собрать в различных министерствах и ведомствах. При этом преимущества современного сетевого обмена электронными данными в виде запросов, как правило, не используются.

♦ В ходе получения необходимых справок и согласований в смежных министерствах и ведомствах, управленческие процедуры проходят через руководителей структурных подразделений. Это ведёт к их перегруженности оперативными вопросами и отсутствию времени для принятия стратегических решений, а также обуславливает существенные затраты времени при межведомственном взаимодействии.

Отмеченная исследователями проблема коррупции является острейшей социальной проблемой. Автоматизация процесса оказания госуслуг в рамках концепции электронного правительства позволит чётко прописать не только процедуру, но и алгоритм предоставления услуг, а отсутствие контакта с чиновниками существенно сужает сферу коррупционных действий с их стороны.

По целевым группам получателей госуслуг электронное правительство состоит из трёх блоков:

- ♦ Государство – гражданам (G2C, government to citizens);
- ♦ Государство – гражданам (G2B, government to business);
- ♦ Государство – гражданам (G2G, government to government).

В рамках первого блока речь идёт об оказании госуслуг физическим лицам. К ним относятся, например, такие услуги, как получение и обмен паспорта гражданина Российской Федерации, регистрация прав на недвижимое имущество, регистрация прав на земельный участок, получение водительского удостоверения, прохождение техосмотра транспортного средства, получение субсидии на оплату жилья и коммунальных услуг, получение ежемесячного пособия на ребёнка, получение (обмен) заграничного паспорта, получение регистрации по месту жительства и другие.

В рамках второго блока речь идёт об оказании госуслуг юридическим лицам. К ним относятся, например, такие услуги, как регистрация предприятия, уплата корпоративных налогов и налога на добавленную стоимость, оформление социальных отчислений на сотрудников, подача таможенных деклараций и получение разрешений, связанных с охраной окружающей среды и т. д.

В рамках третьего блока государственные органы национального уровня оказывают госуслуги региональным и муниципальным органам управления, обеспечивают их нормативную и законотворческую деятельность, осуществляют надзорную деятельность, предоставляют субсидии и оказывают другие услуги.

Начиная с 2002 года, специальный институт ООН каждые два года проводит аналитическое исследование по определению рейтинга готовности стран мира к электронному правительству. Это единственное аналитическое исследование в мире, который оценивает состояние индекса развития электронного правительства в 193 государствах-членах Организации Объединённых Наций. Это исследование проводят лучшие эксперты ООН в данной предметной области из Департамента по экономическим и социальным вопросам (института ООН), его результаты выставляются в открытый доступ.

Методика определения индекса (рейтинга) развития электронного правительства (ИРЭП) стран-членов ООН, согласно отчёту 2014 года, заключается в следующем [10, с. 14]. Индекс определяется как среднее арифметическое трёх индексов:

- ИТИ (индекса телекоммуникационной инфраструктуры);
- ИЧК (индекса человеческого капитала);
- ИОУ (индекса онлайн-услуг).

В свою очередь, индекс телекоммуникационной инфраструктуры для каждой страны определяется по следующей схеме (рис. 1) [10, с.188].



Рис. 1. Индекс телекоммуникационной инфраструктуры и его компоненты

На рис. 1. также указаны весовые коэффициенты, одинаковые для всех компонент ИТИ (они равны $1/5$), которые учитываются при определении ИТИ для каждой страны как суммы произведений каждого из пяти показателей на его весовой коэффициент. При вычислении ИТИ и двух других индексов (ИЧК и ИОУ) применяется механизм нормализации, который определяет границы изменения каждого из трех индексов, а также общего рейтинга, или индекса развития электронного правительства страны, как десятичного числа в диапазоне от 0 до 1.

Индекс человеческого капитала и его составляющие показаны на (рис. 2) [10, с.190]. Для его определения используются четыре показателя для каждой страны, при этом их весовые коэффициенты различны: от $2/9$ для трёх из них до $1/3$ для грамотности взрослого населения, который вносит основной вклад в вычисление индекса человеческого капитала для каждой страны.



Рис. 2. Индекс человеческого капитала и его составляющие

Индекс онлайн-услуг определяется как совокупность показателей единого портала госуслуг по целому комплексу показателей: от юзабилити портала, его дизайна, качества предоставляемых услуг в электронном виде и большого количества других характеристик этого портала. ИОУ определяется группой подготовленных экспертов Департамента по экономическим и социальным вопросам, которые в течение нескольких месяцев изучают портал госуслуг каждой страны, участвующей в рейтинговом оценивании. Значение этого индекса также находится в диапазоне от 0 до 1. Общий вид портала госуслуг РФ представлен на рис. 3.

В табл. 1 показаны значения ИРЭП и трёх его составляющих индексов для первых десяти стран мира с наиболее высоким уровнем индекса готовности развития электронного правительства [11, с. 154].

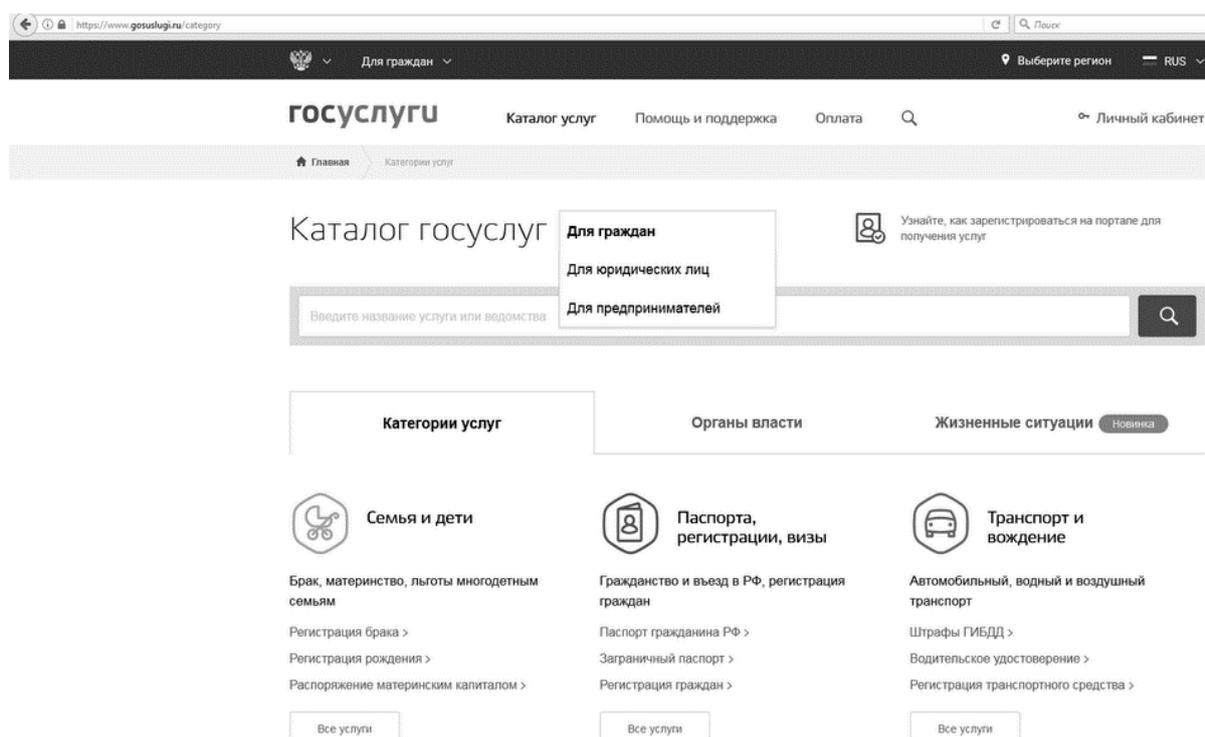


Рис. 3. Портал электронного правительства РФ (<http://www.gosuslugi.ru>)

В табл. 1 позиция страны в мировом рейтинге показана в первом столбце, во втором – изменение позиции страны в рейтинге по сравнению с предыдущим Отчётом ООН 2014 года. Так, Великобритания поднялась в рейтинге на 7 позиций вверх и вышла на первое место, Австралия осталась на второй позиции, а Республика Корея, которая была лидером рейтинга в период 2012-2014 годов, опустилась на 2 позиции вниз. Уровень развития отражает положение страны по отношению к другим участникам рейтинга.

Таблица 1

Первые 10 стран рейтинга ООН и их значения ИРЭП, ИТИ, ИЧК и ИОУ, показатели РФ и средние значения индексов для стран-членов ООН

Позиция	Изменение позиции 2014/2016	Страна	Уровень развития ИРЭП	ИРЭП	ИТИ	ИЧК	ИОУ
1.	+7	Великобритания	очень высокий	0,9193	0,8177	0,9402	1,0000
2.	0	Австралия	очень высокий	0,7646	0,9143	1,0000	0,9783
3.	-2	Республика Корея	очень высокий	0,8915	0,8530	0,8795	0,9420
4.	-1	Сингапур	очень высокий	0,8828	0,8414	0,8360	0,9710
5.	+5	Финляндия	очень высокий	0,8817	0,7590	0,9440	0,9420
6.	+8	Швеция	очень высокий	0,8704	0,8134	0,9210	0,8768
7.	-2	Нидерланды	очень высокий	0,8659	0,7517	0,9183	0,9275
8.	+1	Новая Зеландия	очень высокий	0,8653	0,7136	0,9402	0,9420
9.	+7	Дания	очень высокий	0,8510	0,8247	0,9530	0,7754

Продолжение таблицы 1

10.	-6	Франция	очень высокий	0,8456	0,7502	0,8445	0,9420
11.	-8	Россия	очень высокий	0,7215	0,6091	0,8234	0,7319
12.		Среднее значение		0,4922	0,3711	0,6433	0,4623

Колонки с 5-ой по 8-ую показывают сами индексы для каждой страны: как итоговый индекс ИРЭП, так и три его составляющие – ИТИ, ИЧК и ИОУ соответственно. В последних двух строках табл. 1 приведены характеристики РФ и средние значения индексов по всем странам мира.

Анализируя процессы внедрения концепции электронного правительства в глобальном аспекте и развитии этих тенденций в РФ по результатам последнего аналитического исследования ООН [11], необходимо отметить следующее. В последнем рейтинге Россия заняла 35 место, по сравнению с 27-м местом, которое она занимала в предыдущем рейтинге 2014 года. Отметим, что на достаточно почётное 27 место Россия поднялась ещё в 2012 году, резко улучшив свои показатели по сравнению с 2010 годом, когда она занимала 59-ю позицию.

Из стран СНГ выше РФ в последнем Отчёте ООН расположился Казахстан в рейтинге – 33 позиция (в рейтинге 2014 года он занимал 28-ю позицию), а Украина и Белоруссия отстают – они находятся на 62 и 49 позициях соответственно (в рейтинге 2014 года эти страны занимали 87 и 55 позиции соответственно).

Максимальный индекс уровня развития электронного правительства, который может получить страна в рейтинге, составляет 1. У лидера рейтинга этот показатель составляет 0,9193, у России он составляет 0,7215. При этом, индекс развития российского электронного правительства институт ООН оценивает как высокий. По сравнению с рейтингом ООН 2014 года, РФ потеряла баллы в индексе телекоммуникационной инфраструктуры и человеческого капитала, в то время как в индексе онлайн услуг увеличила балльную оценку.

В последние годы страны-лидеры рейтинга электронного правительства активно развивают технологии предоставления госуслуг через мобильный Интернет (технологии цифрового правительства). Это происходит в Великобритании, Республике Корея, Австралии, Франции. В России существует значительный разрыв в предоставлении этих услуг: если в Москве и Санкт-Петербурге данные онлайн-сервисы активно развиваются, то в других субъектах картина другая. Развитие этого направления предусмотрено в «Системном проекте электронного правительства Российской Федерации. Электронное правительство 2020», принятом в 2016 году [12, с. 28].

Аналогичные процессы наблюдаются в динамике изменения ИТИ в РФ. В течение 2008-2010 годов в стране был достигнут высокий уровень проникновения интернета, что позволило России подняться по индексу телекоммуникационной инфраструктуры с 63-го места в Отчёте ООН 2010 году на 30-ю позицию в Отчёте 2012 года. При этом скорость передачи данных пока ещё существенно отстаёт от стран-лидеров. Так, например, если в РФ с 2016 года реализуются проекты по развитию облачных технологий со скоростью передачи данных в 10 Гб/сек, то в Республике Корея аналогичные проекты предусматривают трафик со скоростью 100 Гб/сек.

Позиция РФ по индексу телекоммуникационной инфраструктуры изменилась с 30-го места в 2012 году на 33-е место в рейтинге ООН 2014 года и на 38-е в рейтинге 2016 года, что также определило снижение места в общем рейтинге страны. Снижение темпов роста телекоммуникационных показателей отчасти связаны с общей ситуацией в экономике страны вследствие известных событий 2014-2016 годов.

Тем не менее в документе, определяющем государственную политику в развитии концепции электронного правительства, сформулированы цели РФ в этой области до 2020 года [12, с. 26]: «Базовой оценкой достижения результатов решения указанных задач являются следующие контрольные значения показателей в 2020 году:

1. Доля граждан, использующих механизм получения государственных и муниципальных услуг в электронной форме – 70 %.

2. Доля граждан, полностью удовлетворенных качеством государственных и муниципальных услуг, предоставленных в электронной форме – 70 %.

3. Доля государственных и муниципальных услуг, предоставляемых в электронной форме, к общему количеству оказываемых государственных и муниципальных услуг – 45 %.

Таким образом, дальнейшее практическое развитие концепции электронного правительства является как общемировой тенденцией в сфере государственного управления, так и приоритетом государственной политики РФ.

Выводы и перспективы дальнейшего развития в этом направлении. На основании вышеизложенного сформулируем следующие выводы:

1. Концепция электронного правительства – это новая глобальная стратегия государственного строительства эпохи информационного общества, переход на которую системно осуществляется всеми развитыми странами мира, начиная с 2000 года.

2. Традиционные формы государственного управления и строительства не смогли решить проблемы его неэффективности в форме перехода от институционально-иерархической модели управления к сетевой, а также проблему коррупции. Эти задачи успешно решаются на основе концепции электронного правительства.

3. Во-первых, это означает, что государство должно работать как самая современная частная корпорация и предоставлять госуслуги в электронном формате трем группам потребителей: гражданам, бизнес-структурам и различным уровням системы госуправления.

4. Во-вторых, это означает качественное изменение всей системы государственного управления и, прежде всего, создание системы межведомственного электронного взаимодействия с целью организации электронного документооборота между ведомствами, между физическими и юридическими лицами без участия чиновников или при их минимальном участии.

5. Как отмечается в определяющих политику РФ программных документах [12], необходима глубокая трансформацию системы образования как в сфере госуправления, так и в среднем и высшем ее звене с целью получения навыков применения новейших технологий госуправления работниками этой сферы.

6. Опыт Российской Федерации в строительстве основ информационного общества необходимо учесть при разработке модели государственного управления ДНР на ближайшую и более отдаленную перспективу.

7. В качестве тематики перспективных исследований в развитии данного направления следует выделить исследование технологии умных городов (Smart Cities) и интернета вещей (IoT, Internet of Things), с точки зрения реализации концепции электронного правительства на уровне регионов и муниципалитетов.

Список использованных источников

1. Чугунов А. В. Индекс ООН готовности стран к «электронному правительству»: соотношение с российскими данными [Электрон. ресурс]// Информационные ресурсы России. – 2009. – № 1. С. 22-24. Режим доступа: http://www.aselibrary.ru/digital-_resources/journal/irr/2009/-number_1/number_1_4/number_1_4916/

2. Чугунов А. В. Мониторинг общественного мнения об использовании общественных пунктов доступа в Интернет и востребованности электронных правительственных услуг (2005 – 2007 гг.) [Электрон. ресурс]// Информационные ресурсы России. – 2008. - № 1. – С.2–7. – Режим доступа: http://www.aselibrary.ru/digital_resources/journal/irr/2008/number_1/number_1_1/-number_1_1749/

3. Чугунов А. В. Внедрение технологий «электронного правительства» в России: организационно-правовые проблемы и барьеры развития [Электрон. ресурс]// Информационные ресурсы России. № 5. 2012. – Режим доступа: http://www.aselibrary.ru/press_center/journal/-irr/irr3648/irr36484157/irr364841574158/irr3648415741584163/

4. Павлютенкова М. Ю. Электронное правительство России в новых условиях [Электронный ресурс]// – Режим доступа: <http://cyberleninka.ru/article/n/elektronnnoe-pravitelstvo-rossii-v-novyh-usloviyah>

5. Павлютенкова М. Ю. Электронное правительство в России: концептуальные подходы и практика реализации [Электрон. ресурс]// – Режим доступа: <http://cyberleninka.ru/article/n/elektronnnoe-pravitelstvo-v-rossii-kontseptualnye-podhody-i-praktika-realizatsii>

6. Павлютенкова М. Ю. Электронное правительство: технология государственного управления информационного общества [Электрон. ресурс]. – Режим доступа: <http://www.viperson.ru/wind.php?ID=638995&soch=1>

7. Хасаншин И. А. Проблематика электронного правительства в работах отечественных и зарубежных авторов // Российское предпринимательство. – 2011. – № 10-1 (193). – С. 27-32. – URL: <http://bgscience.ru/lib/6507/>

8. Окинавская хартия глобального информационного общества [Электрон. ресурс]. – Режим доступа: <http://federalbook.ru/files/SVAYZ/saderzhanie/Tom%206/I/hartia.pdf>

9. Грекул В. И. Учебный курс Теория информационных систем. Лекция 2. [Электрон. ресурс]. – Режим доступа: <http://www.myshared.ru/slide/2316/>

10. United Nations E-Government Survey 2014: E-Government in Support of Sustainable Development [Электрон. ресурс]. – Режим доступа: https://publicadministration.un.org/egovkb/Portals/egovkb/Documents/un/2014-Survey/E-Gov_Complete_Survey-2014.pdf

11. United Nations E-Government Survey 2016: E-Government in Support of Sustainable Development [Электрон. ресурс]. – Режим доступа: <http://workspace.unpan.org/sites/Internet/Documents/UNPAN96407.pdf>

12. Системный проект электронного правительства Российской Федерации. Электронное правительство 2020 / [Электрон. ресурс]. – Режим доступа: <http://minsvyaz.ru/uploaded/files/sistemnyii-proekt-elektronnogo-pravitelstva-rf.pdf>