

УДК 332.012.2

ЗАРУБЕЖНЫЕ ПЕРЕДОВЫЕ ПРАКТИКИ РАЗВИТИЯ ПУБЛИЧНОГО УПРАВЛЕНИЯ СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКИМИ ПРОЦЕССАМИ И ВОЗМОЖНОСТИ ИХ АДАПТАЦИИ В РОССИИ

¹Кайль Я.Я., ¹Зудина Е.В., ²Епинина В.С.

¹ФГБОУ ВО «Волгоградский государственный социально-педагогический университет», Волгоград, e-mail: up@vspu.ru;

²ФГАОУ ВО «Волгоградский государственный университет», Волгоград, e-mail: v.epinina@rambler.ru

В данной статье авторы анализируют принципы организации публичного управления за рубежом, которые успешно применяются в системе государственного и муниципального управления социально-экономическими процессами. На основе данных принципов в разных странах были реализованы административные реформы с целью повышения уровня эффективности практического решения социально-экономических проблем территорий. Авторы выделяют основные примеры отдельных направлений деятельности органов публичного управления: размещение государственных заказов на частных предприятиях; экономическое обеспечение и реализация социальной поддержки населения; развитие государственно-частного партнерства. В целом авторы приходят к выводу о том, что при реформировании системы публичного управления в России необходимо учитывать зарубежный опыт децентрализации публичного регулирования социально-экономических отношений с развитием информационных коммуникаций управленческих структур.

Ключевые слова: публичное управление, социально-экономический процесс, развитие, зарубежный опыт, управленческое решение

FOREIGN ADVANCED PRACTICES OF DEVELOPMENT OF PUBLIC ADMINISTRATION OF SOCIAL AND ECONOMIC PROCESSES AND THE POSSIBILITY OF THEIR ADAPTATION IN RUSSIA

¹Kayl Ya.Ya., ¹Zudina E.V., ²Epinina V.S.

¹Federal State Budget Educational Institution of Higher Education

Volgograd State Social-Pedagogical University, Volgograd, e-mail: up@vspu.ru;

²Federal State Autonomous Educational Institution of Higher Education

Volgograd State University, Volgograd, e-mail: v.epinina@rambler.ru

In this article the authors analyze the principles of organizing public administration abroad, which are successfully applied in the system of state and municipal management of socio-economic processes. Based on these principles, administrative reforms were carried out in different countries to improve the efficiency of practical solutions to the social and economic problems of the territories. The authors outline the main examples of certain areas of activity of public administration bodies: the placement of state orders at private enterprises; Economic support and realization of social support of the population; Development of public-private partnership. The authors come to the conclusion that when reforming the public administration system in Russia, it is necessary to take into account the foreign experience of decentralization of public regulation of social and economic relations with the development of information communications of management structures.

Keywords: public administration, socio-economic process, development, foreign experience, management decision

В настоящее время в публичном управлении социально-экономическими процессами происходят серьезные преобразования, ориентированные на обеспечение повышения его эффективности и конкурентоспособности. Политика большинства современных государств первоначально направлена на достижение более эффективной и результативной работы органов публичной власти, поэтому вопросы улучшения государственного и муниципального менеджмента занимают в ней приоритетное место.

Современная мировая практика развития публичного управления социально-экономическими процессами ориентирована на совершенствование взаимодействия органов публичной власти с гражданским

обществом и представителями бизнес-структур, улучшение условий регулирования и поддержки предпринимательской деятельности, обеспечение комфортности и высокого качества жизни населения, повышение уровня эффективности публичного управления в рамках реализации «нового государственного управления». Данные направления связаны с реализацией основных принципов деятельности органов публичной власти по регулированию современных социально-экономических процессов при взаимодействии с представителями бизнес-сообщества и общественными объединениями:

1. Поощрение конкуренции между предприятиями и организациями различных

форм собственности с повышением степени участия в производственных отношениях представителей частного сектора экономики и общественных организаций.

2. Расширение способов децентрализации публичного управления через поиск и реализацию различных способов взаимодействия с общественными организациями.

3. Обеспечение функционирования органов публичной власти для удовлетворения потребностей населения в получении государственных и муниципальных услуг с установлением наиболее эффективных способов достижения поставленных целей [4, с. 59].

4. Разработка и реализация управленческих решений в соответствии со спецификой решаемой проблемы в соответствующем секторе экономики или отрасли экономических отношений.

5. Ориентированность структур публичного управления на востребованные населением результаты, зависящие от предыдущих достигнутых результатов, что обеспечивает планомерное управление социально-экономическими процессами [5, с. 30].

В частности, органы исполнительной власти Мексики поставили в своем функционировании ряд целей, связанных с повышением уровня экономической эффективности принимаемых управленческих решений: снижение уровня финансовых затрат с ростом уровня удовлетворения потребностей граждан при предоставлении государственных услуг; что связано с передачей необходимой информации, оказанием социальной поддержки, защиты прав граждан; поиск новых способов борьбы с коррупцией на основе развития системы профессиональной подготовки профессионального кадрового состава для структур публичного управления и своевременного пресечения фактов коррупционного сговора; повышение уровня профессионализма государственных и муниципальных служащих через систему профессиональной переподготовки, а также за счет управления их деловой карьерой.

Современная организация публичного управления за рубежом, что, в частности, проявляется на примере Великобритании, характеризуется рядом черт:

1. Участие общественных представителей в процессе принятия управленческих решений на уровне государственного и муниципального регулирования социально-экономических процессов.

2. Признание верховенства норм права и соблюдения правовых рамок функционирования органов исполнительной власти.

3. Открытый характер разработки управленческих решений по отношению

к общественному мнению на основе развития информационных коммуникаций органов публичного управления и населения.

4. Отзывчивость структур государственного управления к проблемам и потребностям населения и отдельных граждан, что связано с ориентированием реализуемых управленческих действий с запросами общества.

5. Обеспечение социально-экономической эффективности, определяемой как наименьший уровень затрат располагаемых ресурсов при достижении наиболее полного решения поставленных управленческих решений.

6. Подотчетность деятельности органов публичного управления и взаимодействующих с ними общественных организаций населению по поводу достигнутых практических результатов.

7. Стратегическое рассмотрение выявленных экономических проблем при долгосрочном расчете используемых экономических и финансовых ресурсов.

Традиционно в Великобритании обеспечение деятельности государственных служащих осуществляется на основе принципов развития взаимосвязей функций государственных органов с интересами населения. Данные взаимосвязи поддерживаются при реализации следующих условий: осуществление государственных полномочий в интересах общества при условии борьбы с коррупцией и злоупотреблением должностными полномочиями со стороны государственных служащих; запрет на выполнение государственными служащими своих полномочий при наличии финансовых и иных обязательств перед внешними лицами или организациями, которые способны оказывать влияние на реализацию служебных обязанностей; объективная оценка вариантов взаимодействия с представителями бизнес-сообщества, что касается заключения контрактов и размещения государственных заказов на производство отдельных видов товаров, услуг или работ; открытый характер выполнения государственных управленческих полномочий по отношению к общественному мнению и интересам граждан.

Во Франции функционирует система государственного регулирования с широкими полномочиями воздействия на социально-экономические процессы. Развитие данной системы было связано с реализацией таких инноваций, как повышение уровня обслуживания органами публичной власти граждан, которые обратились с жалобами; разработка и реализация стандартов данного обслуживания; обеспечение ответ-

ственности государственных служащих за принятые решения. Данный опыт касается ориентации на клиента (гражданина) как потребителя государственных (муниципальных) услуг при сокращении сроков ожидания оказания этих услуг.

В США функционирование системы размещения государственного заказа на поставки товаров, работ и услуг для государственных нужд напрямую связано с обеспечением деятельности Федеральной контрактной системы, регулируемой федеральными нормами планирования, размещения и исполнения государственного заказа (FAR – Federal Acquisitions Regulations). Данная система государственных требований содержит свыше 4 тысяч норм, нормативов и правил, которые детально регулируют единый цикл планирования, размещения и исполнения государственного заказа [3].

Особый акцент следует сделать на процедуры планирования государственного заказа в США. Выделяются два этапа планирования:

1. Прогноз закупок – это план-график размещения госзаказа, который составляется на федеральном и региональном уровнях публичного управления.

2. Составление индивидуального плана закупки с временным определением порядка реализации данного заказа [2, с. 40].

В США для накопления, анализа и обобщения сведений планировании госзакупок используются многоуровневые электронные таблицы, которые находятся в открытом для независимых экспертов доступе. Данная информационная система создает необходимые условия для отслеживания и контроля планов госзакупок еще до осуществления торгов. При этом по каждой закупке открыта информация в разрезе деятельности органов государственной власти, ценового диапазона, формы контракта и его реализации, имеются также данные об ответственном лице за каждый контракт [1]. С целью обеспечения эффективности процедуры планирования предусмотрена система требований к профессиональному образованию и наличию практического опыта работы государственных служащих, выполняющих полномочия в этой сфере.

В России аналогично опыту работы Федеральной контрактной системы США при реализации процедуры планирования государственного заказа ставится цель детального формирования процесса осуществления каждой закупки на основании имеющихся потребностей государственного заказчика в определенных товарах и услугах, которые ему необходимы для предоставления госуслуг населению по установ-

ленным качественным и количественным характеристикам. Это позволяет обеспечить соответствующие органы публичной власти востребованными товарами и услугами, а также последующий контроль расходования бюджетных средств [8, с. 89]. Кроме того подобный подход определяет более тщательное обоснование уровня необходимости и целесообразности предпринимаемых закупок с контролем их своевременности и снижения рисков неполучения уже заказанных товаров и услуг.

Система публичного управления ФРГ отличается особым характером осуществления государственной социальной помощи населению, что воплощается на основе перераспределения налоговых поступлений в государственную казну и выплаты разного рода компенсаций. К приоритетным областям социальной политики в данном случае относятся:

1. Система социального страхования, которую составляют пенсионное страхование, страхование по безработице, страхование на случай болезни, страхование от несчастных случаев. Данная система страхования придает уверенность занятому в различных сферах экономики населению в своей защищенности. В том случае, когда меры страхования не обеспечивают должного эффекта, реализуется социальная помощь.

2. Социальная помощь представляет собой совокупность специальных выплат, предоставляющих средства для удовлетворения важнейших индивидуальных потребностей. Основной функционал заключается в предоставлении возможности получающему социальную помощь человеку вести образ жизни, который соответствует понятию о человеческом достоинстве.

3. Политика защиты работников предусматривает привлечение персонала к участию в управлении предприятием (партиципативный подход в управлении) и охрану труда, что находит свое выражение в обеспечении на рынке рабочей силы равных исходных позиций для работодателей и работников по найму, защите индивидуальных прав и интересов работающего при поддержании надежности рабочего места и гуманных условий труда, а также в отстаивании их перед администрацией предприятия [9, с. 151].

Обозначенные направления призваны обеспечить выполнение органами публичной власти различных профилактических задач по предотвращению нарушения прав граждан на получение государственных (муниципальных) услуг. На основании трудового законодательства Германии работникам по найму обеспечивается на ос-

нове применения партисипативного подхода в управлении возможность участия в решении вопросов, касающихся их повседневного труда, организации рабочего места и тарификации работ, а также право на получение полной и точной информации о государственном регулировании трудовых отношений.

Государственное регулирование системы социальных компенсаций и распределения в Германии обеспечивает: действенность жилищной политики (осуществляется в форме субсидий на строительство домов), а также выплаты дотаций на аренду жилья; защиту квартиросъемщиков от необоснованного выселения и чрезмерного повышения квартплаты; организацию финансовой поддержки многодетным семьям и выплат пособий на детей; регулирование системы распределения налогообложения с целью относительно равномерного распределения доходов; предоставление различных налоговых льгот или осуществление прямых выплат пособий на территории отдельных муниципалитетов при условии низкого уровня жизни населения.

Реализация публичного управления процессами в социальной сфере в Германии происходит не только в виде обеспечения необходимого для существования гражданина прожиточного минимума, но и принятия управленческих мер по снижению значительных различий в обществе по доходам между отдельными людьми [11, с. 208]. Вместе с этим следует учитывать то, что на отдельных предприятиях кроме заработной платы осуществляются выплаты почти 87% этой суммы в форме социальных услуг.

За рубежом при развитии публичного управления социально-экономическими процессами активно применяются различные формы государственно-частного партнерства. Например, в США сотрудничество органов публичной власти и представителей бизнес-сообщества особенно широко распространено на муниципальном уровне. В США в области нефтяной, газовой и сталелитейной промышленности практически нет государственных предприятий, а частные охранные компании насчитывают большее количество персонала, чем отделы полиции на муниципальном уровне.

Во Франции государственно-частное партнерство реализуется на основе деятельности «Сообществ Смешанной Экономики» (SEM) и предоставления концессий. Важнейшей характеристикой SEM выступает то, что в распоряжении органов публичной власти должна быть значительная доля в составе активов SEM – именно по этой причине они регулируют функционирование этих

Сообществ. Для модели концессии, находящей широкое применение в международной управленческой практике, характерны: исключение приватизации концессионером передаваемого в концессию муниципального или государственного имущества; комплексный характер концессии, когда концессионер осуществляет и разработку концессии, и реализацию мероприятий, которые необходимы для создания или модернизации инфраструктурных объектов и их эксплуатации [7, с. 92].

В Германии концепция государственно-частного партнерства была принята прежде всего в проектах кооперативного строительства. Ограниченный объем имеющихся финансовых ресурсов на всех уровнях публичного управления значительно активизировал дискуссии по включению частной экономики в реализацию государственных задач [6, с. 152]. Поэтому германские банки и другие финансовые учреждения выступили с инициативой по дальнейшему развитию государственно-частного партнерства.

Международной ассоциацией проектного финансирования (IPFA – International Project Finance Association) на основе изучения мирового опыта проектного финансирования выделяются три распространенных вида государственно-частного партнерства:

1. Привлечение частного партнера в предприятия, контролируемые органами публичной власти, допускающее продажу как миноритарного, так и контрольного пакета акций.

2. Соглашения, по которым органы публичной власти обязуются закупать у частных фирм предоставляемые ими высококачественные услуги на долгосрочной основе. Основным фактором поддержания такого сотрудничества выступает признание преимуществ частного сектора в области финансового менеджмента и управления производством. Заключение указанных соглашений осуществляется с помощью концессионных или франчайзинговых механизмов.

3. Организация государственно-частного партнерства, при которой частная организация на основе заключенного контракта с органами публичной власти берет на себя обязательства по разработке, финансированию, созданию и управлению активом с целью производства определенных общественно востребованных благ. Со своей стороны органы публичной власти гарантируют на протяжении определенного периода времени создание и поддержание необходимых условий для реализации соответствующих услуг (продуктов) и выплачивают вознаграждение, установленное контрактом [10, с. 120–121].

В целом по степени участия частных компаний в инфраструктурных проектах формы зарубежного государственно-частного партнерства можно представить следующим образом: контракты на выполнение работ и оказание общественных услуг; поставка продукции для государственных нужд; контракты технической помощи; контракты на управление; лизинг (аренда); соглашения о разделе продукции; инвестиционный контракт; концессии различных типов; акционирование, долевое участие частного капитала в государственных предприятиях (совместные предприятия).

Анализ международного практического опыта развития публичного управления социально-экономическими процессами свидетельствует о том, что для повышения уровня эффективности функционирования органов публичной власти в России необходимо в дальнейшем осуществлять различные варианты децентрализации публичного регулирования социально-экономических отношений с развитием информационных коммуникаций управленческих структур при условии подотчетности функционирования органов публичной власти населению и представителям бизнес-сообщества. Это должно всесторонне дополняться использованием зарубежного опыта организации партнерства органов публичной власти с представителями предпринимательства.

Исследование выполнено при финансовой поддержке РФФИ и Волгоградской области в рамках научного проекта №16-12-34014 «Механизмы повышения результативности и эффективности публичного управления социально-экономическими процессами на уровне города в системе показателей комфортности и энергоэффективности жизнедеятельности населения».

Список литературы

1. Антонов В.И., Киселева О.В. Зарубежный опыт регулирования размещения государственного заказа и возможность его использования в российской практике // Современные проблемы науки и образования. – 2013. – № 3; URL: <https://science-education.ru/ru/article/view?id=9274> (дата обращения: 11.07.2017).
2. Гладов А.В., Исупов А.М., Мартышкин С.А. Зарубежный опыт реализации государственно-частного партнерства: общая характеристика и организационно-институциональные основы // Вестник СамГУ. – 2008. – № 7. – С. 36–55.
3. Гриднева Ю.В. Зарубежный опыт в регулировании закупочной деятельности [Электронный ресурс]. – URL: <http://vlastdviu.ru/download/rio/j2016-2/23.doc> (дата обращения: 10.07.2017).
4. Кайль Я.Я., Епинина В.С. Актуализация партисипативного подхода к формированию системы публичной власти в современной России // Национальные интересы: приоритеты и безопасность. – 2012. – № 33. – С. 57–63.
5. Кайль Я.Я., Епинина В.С. Отечественный и зарубежный опыт совершенствования государственного менеджмента в условиях инновационного развития экономики // Управление экономическими системами: электронный научный журнал. – 2013. – № 10. – С. 30.
6. Морозова Н.И. Роль государственно-частного партнерства в формировании и реализации промышленной политики // Бизнес. Образование. Право. Вестник Волгоградского института бизнеса. – 2013. – № 3. – С. 150–155.
7. Орлов В.В. Государственно-частное партнерство: проблемы практической реализации // Экономика образования. – 2009. – № 4. – часть 1. – С. 89–93.
8. Практика публичного управления социально-экономическими процессами на уровне муниципалитета: результативность и эффективность: монография / Под общ. ред. Я.Я. Кайля. – Волгоград: Изд-во ВолГУ, 2017. – 245 с.
9. Прядкина Н.Н. Зарубежный опыт управления социально-экономическим развитием территорий // Вестник ОГУ. – 2012. – № 8. – С. 150–155.
10. Публично-частное партнерство в России и зарубежных странах: правовые аспекты / Под ред. В.Ф. Попондопуло, Н.А. Шевелевой. – М.: Infotropic Media, 2015. – 528 с.
11. Korobov S.A., Moseiko V.O., Marusinina E.U., Novoseltseva E.G., Epinina V.S. The substance of a rational approach to entrepreneurship socio-economic development // Integration and Clustering for Sustainable Economic Growth. Contributions to Economics. – 2017. – P. 207–223.