

4. Дегтярь Л.С. Пенсионные реформы в развитых странах: новейшие тенденции и выводы для России // Проблемы прогнозирования. 2012. № 2.
5. Ерофеева С.С. Институциональные проблемы реформирования системы пенсионного обеспечения в России // Известия Российского государственного педагогического университета им. А.И. Герцена. Вып. 2010. № 120.
6. Полтерович В.М. Стратегии институциональных реформ. Перспективные траектории // Экономика и математические методы. 2006. Т. 42.
7. Полтерович В.М. Институциональные ловушки: есть ли выход? // Общественные науки и современность. 2004. № 3.
8. Ильминская С.А. Контуры пенсионной системы на современном этапе // Вестник ОрелГИЭТ. 2010. № 2 (12).
9. Соловьев А.К. Экономика пенсионного страхования. М., 2004.
10. Самыгин С.И., Верещагина А.В. Демографическая безопасность российского общества: критерии и оценка // Гуманитарные, социально-экономические и общественные науки. 2013. № 2. С. 39-45.

Strepetova Anastasia Dmitrievna, graduate student, Department of sociology South-Russia Institute of Management – branch of Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (70/54, Pushkinskaya St., Rostov-on-Don, 344002, Russian Federation). E-mail: Asia1310@mail.ru

THE INSTITUTIONALIZATION OF PENSION SYSTEM: THEORETICAL PROBLEMS OF SOCIOLOGICAL RESEARCH

Abstract

The degree of efficiency of pension system functioning in a certain country defines not only the level of wellbeing of her citizens, but also the society. Research of processes of pension institutes formation in Russia can't be referred to number of well developed directions in the Russian sociology, what caused author's interest in this problem and the key purpose of article - illumination of the theoretical discourse created in sociological science concerning an institutionalization of pension system in the Russian society.

Keywords: *pension system, institutionalization, institutionalization of pension system, social institute, provision of pensions.*

УДК 338.2

СИСТЕМА ПУБЛИЧНОГО УПРАВЛЕНИЯ СФЕРОЙ ГОСУДАРСТВЕННОГО ЗАКАЗА

Цымбал Виктор Алексеевич аспирант кафедры налогообложения и бухгалтерского учета, Южно-Российский институт управления – филиал Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ (344002, Россия, г. Ростов-на-Дону, ул. Пушкинская, 70/54).
E-mail: Tsymbal25@mail.ru

Аннотация

В статье предложен авторский подход к исследованию системы публичного управления сферой государственного заказа. Произведен декомпозиционный анализ основных акторов публичного управления закупочным процессом в контексте властного взаимодействия.

Ключевые слова: *публичное управление, государственный заказ, система публичного управления сферой государственного заказа, транспарентность.*

Анализ современных исследований в области публичного управления показал актуальность формирования новой транспарентной концепции управления в различных сферах, в том числе в сфере государственных закупок. Однако соотношение публичного управления и системы государственного заказа характеризуется своей неоднозначностью. С одной стороны, выступая в роли одной из разнородных социально-экономических систем [14, с. 44], реализующейся на государственном и муниципальном уровнях (государственный и муниципальный заказ соответственно), закупочная сфера является объектом публичного управления, испытывая на себе управляющее воздействие публичных органов власти. В то же время, инкорпорируя транспарентный инструментарий публичного управления, государственный заказ является важнейшей его подсистемой [2, с. 52], выступая институтом государ-

ственного регулирования, который обеспечивает конкурентность расходования средств бюджета при удовлетворении государственных (общественных) потребностей.

Данная двойственность обусловлена тем, что государственный заказ в современных условиях является гибким инструментом государственного регулирования [1, с. 383], что, в свою очередь, детерминировано его многоаспектностью в плане решения государственных и общественно значимых задач. Так, в научной литературе отражены подходы к содержательному наполнению дефиниции «государственный заказ», которые рассматривают государственный заказ как регулятор деятельности и поведения субъектов экономической деятельности [7, с. 14], как управленческий инструмент в виде распорядительного акта органа власти [13, с. 12], как инструментарий (правовой, социально-экономический и др.) удовлетворения государственных нужд [10, с. 28], как совокупность экономических отношений по поводу обеспечения общественных потребностей [12, с. 22] и т.д.

Таким образом, учитывая полисемантическую категорию «публичное управление» и неоднозначность в научно-теоретическом и нормативно-правовом осмыслении содержания государственного заказа, дефиницию «публичное управление сферой государственного заказа» предлагаем трактовать как целенаправленное, основанное на принципах демократичности, децентрализации, транспарентности воздействие субъекта публичного управления сферой государственного заказа (триада «государство – гражданское общество – бизнес-структуры») на объект публичного управления сферой государственного заказа с целью достижения общественно значимого результата за счет максимально эффективного использования бюджетных средств при осуществлении закупочного процесса.

Исходя из этого, под системой публичного управления государственным заказом считаем целесообразным понимать единство взаимосвязанных, взаимодействующих и взаимообусловленных элементов, обеспечивающих эффективное осуществление государственного заказа на основе использования принципов и инструментов публичного управления.

Структура системы публичного управления государственным заказом, предопределяемая предложенными дефинициями, отражает авторскую концепцию осуществления управленческого взаимодействия управляющей и управляемой подсистем и включает в себя субъект и объект публичного управления сферой государственного заказа, механизм, определяющий цель, задачи, принципы, инструментарий и формы их взаимодействия, коммуникационные связи, транслирующие реакцию объекта управления на оказываемое на него воздействие, а также совокупность внешних факторов, непосредственно либо опосредованно влияющих, в том числе в форме контроля, на весь процесс управления (рис. 1).

Первостепенным аспектом осуществления процесса управления является его целевая ориентация, детерминирующая субъект-объектные взаимоотношения и характер управляющего воздействия. Публичное управление в вопросах целеполагания специфично по отношению к государственному управлению. Если в государственном управлении находит место реализация государственно значимых целей и задач, выполнение которых обусловлено управляющим воздействием, опирающимся, подкрепленным и обеспечиваемым государственной властью, то целью публичного управления, прежде всего, является достижение общественно значимого эффекта за счет партисипативного управляющего воздействия, агрегирующего усилия как государства, так и представителей гражданского общества и бизнес-среды. Таким образом, данное положение предопределяет наделение публичного управления более широким профилем осуществляемого им управляющего воздействия [9, с. 40].

Цель осуществления публичного управления сферой государственного заказа, определенная как «достижение общественно значимого результата за счет максимально эффективного использования бюджетных средств при осуществлении закупочного процесса» может быть трактована как многоаспектная задача, направленная на достижение как общеэкономических результатов (обеспечение устойчивого развития территорий, поддержка политики импортозамещения, повышение уровня и качества жизни населения, предоставление публичных услуг и т.д.), так и специфических задач государственной закупочной политики (формирование условий для обеспечения максимального уровня конкуренции при осуществлении закупки; обеспечение паритетного характера участия потенциальных поставщиков; повышение транспарентности деятельности органов публичного управления сферой государственного заказа; соблюдение принципа справедливости сделок т.д.).

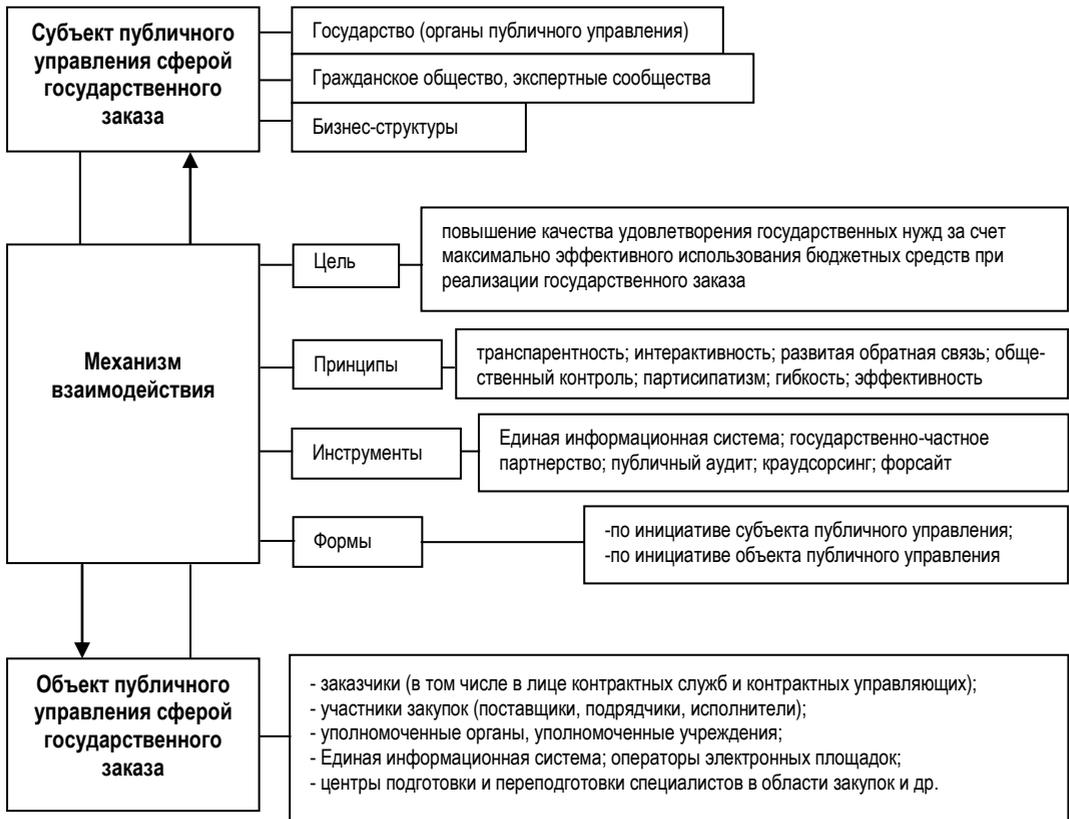


Рис. 1. Система публичного управления сферой государственного заказа

Рассмотрение публичного управления сферой государственного заказа как процесса целенаправленного воздействия субъекта управления на объект управления позволяет предопределить легитимацию их властного взаимодействия. При этом, в публичном управлении субъект управления распадается на три взаимодействующих и взаимозависимых группы акторов – государство, общество и представители предпринимательства. Данная полисубъективность характеризуется равноправным горизонтальным взаимодействием, совместной актуальной деятельностью партнеров, взаимной направленностью их активности и т.д. Согласно сторонникам полисубъектной парадигмы управления (А. Абрамов, Т. Давыденко, П. Третьяков, Т. Шамова, Д. Юдин и др.), взаимодействие в рамках упомянутой выше триады необходимо рассматривать как внутренне дифференцированную целостность, характеризующуюся саморазвитием и самосовершенствованием, процесс функционирования которой сопряжен с изменением взаимодействующих субъектов и состояний системы взаимодействия. Такого рода взаимодействие способствует переходу от «аморфной» структуры экономики и общества к «кристаллической», основанной на сетевом типе управления [11, с. 10].

Иницилируя, с одной стороны, процесс обеспечения публичности управления системой государственного заказа, а с другой, являясь участником этой транзакции, государство обязано последовательно реализовывать целеориентированность функционирования закупочной сферы. Безусловно, государство сохраняет за собой организующую, координирующую и интегрирующую роль при формировании механизма и выборе конкретных методов управления, в частности реализует такие ключевые функции как определение государственной политики в сфере госзаказа, издание нормативных актов, анализ результативности и контроль. Однако, процесс принятия решений должен происходить при

обязательном участии граждан и субъектов бизнеса. Привлечение последних к публичному управлению сферой государственного заказа обусловлено тем фактом, что если при осуществлении публичного управления каким-либо абстрактным процессом активность социума возможна, то в государственном заказе данный императив становится категоричным, поскольку степень публичности затрагивает коренные экономические интересы участников данного процесса.

В целях определения объекта публичного управления сферой государственного заказа будем придерживаться концепции, предложенной Е.А. Федуловой, которая в качестве объекта выделяет «разноуровневые социально-экономические системы» (по-другому «публичные системы»), представляющие собой локализованные на определенной территории (государство, регион, муниципальное образование) социальные сообщества, преследующие общезначимые социально-экономические и политические цели [14, с. 44], предприятия и учреждения различных форм собственности, заинтересованные граждане, а также возникающие между ними социально-экономические отношения.

Исходя из этого, объект публичного управления сферой государственного заказа также является полисубъектным, включающим в себя различные институции-стейкхолдеры рынка государственных закупок [3, с. 34-35]:

- заказчики, выступающие потребителями различных товаров, работ и услуг для удовлетворения государственных нужд;
- участники закупок, в том числе признанные поставщиками (подрядчиками, исполнителями);
- уполномоченные органы, уполномоченные учреждения, специализированные организации. Уполномоченный орган, уполномоченное учреждение – государственный орган, муниципальный орган, казенное учреждение, на которые возложены полномочия на определение поставщиков. Специализированные организации – юридическое лицо, привлекаемое заказчиком для помощи в организации определения поставщиков;
- Единая информационная система и региональные информационные системы, используемые при осуществлении государственных закупок, операторы электронных площадок;
- центры подготовки и переподготовки специалистов в области закупок и т.д.

Наиболее активной составной частью системы публичного управления сферой государственно-го заказа, напрямую влияющей на результативность функционирования управляемого объекта, является механизм управления, определяемый как системно-целостное взаимодействующее единство принципов, инструментальных средств, технологий, процедур, алгоритмов, методов, приемов в функционально-действующем состоянии. Активность социума, связанная с реализацией его коренных интересов, выражающаяся в партисипативном характере осуществления публичного управления сферой государственного заказа, ориентирована на реализацию ряда принципов посредством использования инструментов публичного управления.

Базовым принципом осуществления публичного управления сферой государственного заказа является принцип транспарентности, который заключается в обеспечении равных возможностей свободного доступа к информации о деятельности органов публичного управления для всех стейкхолдеров; постулировании максимальной простоты и прозрачности открытой информации для осуществления контроля за эффективностью деятельности органов публичного управления.

Принцип транспарентности может быть конкретизирован рядом частных принципов, нашедших свое отражение, в том числе, в Концепции открытости федеральных органов исполнительной власти:

- принцип информационной открытости — трансляция актуальной достоверной общедоступной информации о деятельности органов публичного управления;
- принцип понятности — форма представления информации о деятельности органов публичного управления должна обеспечивать простое и доступное восприятие обществом, не допуская некорректной трактовки;
- принцип интерактивности взаимодействия — наличие интерактивных каналов взаимосвязи органов публичного управления с обществом и представителями бизнес-среды в любой момент времени;

– принцип подотчетности - раскрытие органами публичного управления информации о своей деятельности с учетом запросов, потребностей бизнеса и общества, обеспечивая возможность осуществления контроля.

Важными инструментами, воплощающими принцип прозрачности публичного управления сферой государственного заказа на практике, являются официальный портал для размещения информации о размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд – zakupki.gov.ru, в перспективе планируемый как часть единой информационной системы в сфере закупок, а также проактивное раскрытие информации – инструмент информирования упреждающего, предвосхищающего характера, при котором органы публичного управления, не дожидаясь запросов представителей предпринимательской среды и гражданского общества, самостоятельно размещают информацию, имеющую, по их мнению, актуальный характер для удовлетворения потребностей общества в общедоступности такой информации [8].

Принцип демократичности при осуществлении управления, стратегического партнерства государства, бизнеса и общества на основе децентрализации властных полномочий и партисипативного механизма взаимодействия с целью реализации публичных интересов реализуется посредством государственно-частного партнерства как объединения потенциала и ресурсов (как материальных, так нематериальных) государства и частного сектора на стратегической взаимовыгодной основе для создания общественных благ или оказания общественных услуг [6, с. 104].

Принцип формирования развитой коммуникативной сети при наличии устойчивой обратной связи. Важным условием обеспечения публичности управления наличие как прямых (от триединого субъекта публичного управления сферой государственного заказа к объекту управления), так и обратных связей, формы проявления которых могут быть как активными (общественная (экспертная) оценка, гражданская инициатива, обращения в органы публичного управления), так и пассивными (анализ текущей информации).

Эффективная система субъект-объектного информационного взаимодействия является основой функциональной действенности публичного управления сферой государственного заказа, так как позволяет своевременно получать отклик в отношении того или иного этапа осуществления управленческого процесса. Как частное воплощение обратной связи выступает общественный контроль, реализуемый посредством публичного аудита и краудсорсинга, позволяющих представителям гражданского общества и предпринимательства отслеживать и выявлять проблемы, а органам публичного управления – адекватно и своевременно диагностировать характер общественных процессов и в связи с этим корректировать управленческое воздействие [4, с. 77]. Функционирование института общественного контроля преследует цели не только предотвращения злоупотреблений и коррупции со стороны заказчика, но в первую очередь цели формирования партнерских отношений между органами государственной власти и гражданами.

Дорожное картирование и форсайт-технология, реализуя принципы планирования и прогнозирования, декларируют необходимость осуществления органами публичного управления прогнозов, отражающих перспективное вероятностное видение характера динамики тренда развития системы публичного управления сферой государственного заказа, и разработку на их основе программ совершенствования системы. Обладая стохастическим характером, взаимосвязанные принципы прогнозирования и планирования позволяют предопределить тенденции развития системы государственного заказа и скорректировать деятельность системы управления, посредством определения цели производства закупок, объема, особенностей приобретаемых объектов, периодичность проведения закупок, размера финансового обеспечения и др.

Адаптивный потенциал системы публичного управления сферой государственного заказа предопределяет реализацию принципа гибкости, постулирующего использование полифункциональный инструментарий, в том числе, заимствуя его из бизнес-среды. Так, в качестве одного из актуальных средств развития системы публичного управления и повышения ее эффективности можно выделить бенчмаркинг [5, с. 7] – особая управленческая процедура внедрения в практику работы органа публичного управления технологий, стандартов и методов работы лучших организаций. Формализуя передовой управленческий опыт, бенчмаркинг как управленческая технология публичного управления позволяет стимули-

ровать осуществление инновационных изменений в системах публичного управления на основе систематического мониторинга успешных практик бизнеса, их оценки и инкорпорирования в свою деятельность.

Таким образом, действуя по принципу системодополнения и формируя синергетический эффект, основополагающие положения, заложенные в механизм субъект-объектного взаимодействия в рамках системы публичного управления, формируют градиент сопряжения усилий государства, бизнеса и гражданского общества в целях разрешения сложившихся на современном этапе противоречий системы управления сферой государственного заказа и обеспечения императива публичности.

Литература

1. *Алехин А.П., Кармолицкий А.А., Козлов Ю.М.* Административное право Российской Федерации: учебник. М., 2011.
2. *Белокрылова О.С., Белокрылов К.А.* Стратегия развития кадрового потенциала системы публичного управления (на примере государственных и муниципальных закупок) // Государственное и муниципальное управление. Ученые записки СКАГС. 2012. № 2.
3. *Бутова С.В., Бутов Ф.С.* Институциональная структура рынка государственных и муниципальных закупок в рамках контрактной системы // Terra Economicus. 2014. Т. 12. № 2-2.
4. *Бучина О.В.* Использование функциональных возможностей публичного управления в развитии системы государственных услуг: дисс. ... к.э.н. Ростов-на-Дону, 2015.
5. *Епинина В.С.* Использование актуальных технологий и инструментов государственного менеджмента в субъектах Российской Федерации // Управление экономическими системами: электронный научный журнал. 2012. № 11 (47).
6. *Игнатова Т.В., Игнатов В.Г.* Экспертные оценки социальной политики и взаимодействия государства и бизнеса на Юге России // Российское предпринимательство. 2012. № 12 (210).
7. *Кичик К.В.* Государственный (муниципальный) заказ России: правовые проблемы формирования, размещения и исполнения: монография. М., 2012.
8. *Лимарева Д.А.* Проактивное раскрытие информации и обратная ответственность как инструменты публичного управления // Вопросы управления. 2013. № 25 [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://vestnik.uapa.ru/en/issue/2013/04/11/>
9. *Мартынов А.В.* О некоторых важных теоретических характеристиках публичного управления в современном Российском государстве // История государства и права. 2010. № 2.
10. *Московец Т.А.* О правовом понятии государственного оборонного заказа // Российский военно-правовой сборник. М., 2007. № 9.
11. *Овчинников В.Н., Кетова Н.П.* Интеграционные императивы модернизации и конкурентоспособности экономики России в глобализирующемся пространстве // Экономический вестник Ростовского государственного университета. 2004. №2. Том 2.
12. *Смотрицкая И.И.* Экономика государственных закупок. М., 2009.
13. *Тарабаев П.С.* Гражданско-правовое регулирование поставки товаров для федеральных государственных нужд: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Екатеринбург, 2009.
14. *Федулова Е.А.* Методология разработки, реализации и оценки инвестиционной стратегии в системе публичного управления на мезоуровне. Дисс... докт. экон. наук. Новосибирск, 2014.

Tsymbal Victor Alekseevich, Postgraduate student of the Department of Taxation and Accounting; South-Russia Institute of Management – branch of Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (70/54, Pushkinskaya St., Rostov-on-Don, 344002, Russian Federation).

E-mail: Tsymbal25@mail.ru.

SYSTEM OF PUBLIC MANAGEMENT OF THE SPHERE OF THE STATE ORDER

Abstract

In the article the author's approach to the study of public management of the sphere of the state order. Produced decomposition analysis of the main actors of public administration procurement process in the context of the powerful interaction.

Keywords: public management, state order, public management of the sphere of the state order, transparency.