

УДК 304.5

О.Г. Александров,

к.ю.н., доцент,

кафедра ТиМ ГМУ, УрФУ

г. Екатеринбург, Россия

СОВРЕМЕННОЕ ГОСУДАРСТВЕННОЕ УПРАВЛЕНИЕ В РОССИИ: РАЗВИТИЕ МАРКЕТИНГОВОЙ МОДЕЛИ ИЛИ ВОЗВРАТ К АДМИНИСТРАТИВНО – БЮРОКРАТИЧЕСКОЙ СИСТЕМЕ?

Аннотация. Статья посвящена проблеме осмысления модели формирования и развития современного государственного управления в России. Раскрывается маркетинговая модель государственного управления, показываются основные ее элементы, сущность и роль в современном, европейском понимании. Разъясняется роль государства, бизнес сообществ и человека, их взаимосвязь в маркетинговой модели государственном управлении. В статье анализируются современная роль государства, бизнес сообщества, человека в государственном управлении России, автор отдельно уделяет внимание и дает анализ роли человека, общества и государства в местном самоуправлении. В заключении ставит вопрос - какая модель государственного управления сегодня формируется в России?

Ключевые слова: маркетинговое управление, государство, бизнес сообщества, человек, разделение ответственности, правовое регулирование, трансформация системы государственного управления, административно – бюрократическое управление, местное самоуправление.

O.G. Alexandrov

Associate Professor, Ural Federal University

Yekaterinburg, Russia

MODERN PUBLIC MANAGEMENT IN RUSSIA: DEVELOPMENT OF MARKETING MODELS OR RETURN TO THE ADMINISTRATIVE – BUREAUCRATIC SYSTEM?

Abstract. The article is devoted to the problem of understanding the models of formation and development of modern public administration in Russia. Reveals the marketing model of public administration, showing its basic elements, essence and role in the modern European sense. Explains the role of the state, business communities and individuals, their relationship marketing model in the public administration. The article examines the modern role of the state, business community, human rights in public administration of Russia, the author pays attention separately, and provides an analysis of the role of man, society and the state in local government. In conclusion raises the question - which model of public administration is being formed now in Russia?

Keywords: marketing management, government, business, community, people, sharing responsibility, regulation, transformation of public administration system, administrative and bureaucratic management, local government.

Цивилизационное развитие государственного управления основано на маркетинговой модели управления. Маркетинговое управление связано с прогнозированием управления, с удовлетворением спроса на товары, с реализацией услуг и т.д. Оно может развиваться только в системе рыночных отношений, в системе бизнес – управления. С приходом к власти В.В. Путина было провозглашено направление перехода от административной модели к маркетинговой модели государственного управления.

Формирование маркетинговой модели государства связано с поиском новой парадигмы, соответствующей реалиям современного общества. Государство в данной модели не должно рассматриваться как некая административная структура, действующая методами властно-директивного управления, административного принуждения или принципами социального регулирования общественными отношениями, а согласно специфической логике рыночных отношений, выступает в виде заказчика и контролера. Человек, гражданское общество выступают в роли клиента, получающего услуги, а бизнес - сообщества выступают в роли «сервисного центра», оказывающего услуги.

В современном и, прежде всего, в европейском государственном управлении принципы маркетинга приобретают значения взаимоотношений между человеком, бизнес - сообществом и государством, где предполагается уменьшение объема государственных функций, изменение взаимоотношений прежде всего между государством и бизнес сообществом.

Изначально, когда формировались идеи социального государства, то основную роль государству отводили в виде предоставления услуг человеку, обществу. Однако с развитием данной модели формировалась модель государства – администратора, так как интересы и цели развития человека и обществу стали формировать и реализовывать государственные администраторы. При этом они монопольно объявили, что лучше знают, что нужно каждому человеку и как необходимо формировать и развивать общество, выразив свои взгляды в монопольную государственную политику монопольно правящей партии. К чему это привело? Мы знаем. Поэтому направлением развития современного государственного управления должно являться повышение общественного саморегулирования, сокращение непосредственного предоставления государством публичных услуг и передача их реализации бизнес сообществу, повышения роли человека, как потребителя услуг.

Для полного обеспечения населения публичными услугами достаточно, если государство и муниципальные образования будут осуществлять регулирование и контроль бизнес сообщества в реализации публичных услуг. В маркетинговой модели государство и бизнес – сообщества рассматриваются как равноправные партнеры в реализации функций по обеспечению интересов и целей развития каждого человека и общества в целом. Поэтому, одним из составных элементов данной модели является признание взаимодействия между государством и бизнес сообществом.

Например, в Германии при реализации таких отношений государство стало рассматриваться как «государство-гарант». Модель - «государство-гарант» в качестве основных направлений совершенствования государственных функций по обеспечению жизнедеятельности человека и общества включает проведение приватизации непосредственного предоставления публичных услуг, повышение роли общественного саморегулирования при одновременном сохранении государственного влияния. Иными словами, непосредственное производство и предоставление публичной услуги подлежит передаче бизнес – сообществу, однако, ответственность за их производство и предоставление остается за государством. При этом не исключается непосредственное предоставление государством публичных услуг, но государству в этой деятельности отводится второстепенная (субсидиарная) роль. Данная модель не исключает у государства властных полномочий. Осуществляя надзор за бизнес – сообществом, предоставляющим публичные услуги, государство оставляет за собой властные полномочия в определении безопасности и качества предоставляемых услуг, а также их договорное выполнение.

В основе маркетинговой модели лежат рыночные отношения, связанные с потребностью, спросом, платежеспособностью, необходимым ресурсом и т.д.

Реализация маркетингового управления рассматривается через призму взаимоотношений: «государство» – «бизнес – сообщества» - «человек», что предполагает новые отношения в разделении ролей. Разделение ролей предполагает, что, с одной стороны, происходит разделение ответственности между государством и бизнес сообществом, с другой стороны, разделение труда между государством и бизнес сообществом. Ответственность носит смешанный, частно-публичный характер. Бизнес-сообщества, как лица частного права несут ответственность за непосредственное предоставление публичных услуг. Государство, как лицо публичного права, несет ответственность за гарантирование публичных услуг путем осуществления регулирования и контроля (надзора).

Отношения между государством и бизнес - сообществом строятся не в системе административного подчинения, а в системе правовой регуляции, где происходит отход от публично – правовых отношений подчиненности, администрирования, к частно-правовым отношениям – взаимодействию. При этом формируются и развиваются частно-правовые отношения между бизнес - сообществом и человеком. Правовые отношения строятся самими участниками отношений. Ключевыми понятиями, по сути, становятся, при структурных изменениях административного управления и административного права, общественное саморегулирование и государственное управление в виде регулирования, а не администрирования.

Общественное саморегулирование основано на индивидуальной или коллективной реализации частных или общественных интересов в ходе осуществления свободы права выбора личных целей, потребностей, выбора их удовлетворения, что и подразумевает маркетинг.

Государственное управление, в виде регулирования, означает любое управленческое взаимодействие между государством, человеком и обществом, где регулирующее воздействие со стороны государства на поведение человека и бизнес сообщества осуществляется, во-первых, с помощью права и правовыми методами, а, во-вторых, в интересах всех участников взаимодействия.

В маркетинговой модели реализация публичных функций осуществляется путем сочетания общественного саморегулирования и государственного управления, т.е., речь идет о кооперативной форме реализации публичных функций. Задачи государства в сфере обеспечения жизнедеятельности понимаются по-иному, государство больше не участвует в непосредственном осуществлении публичных услуг. Общественное саморегулирование (между гражданами и бизнес - сообществом) рассматривается как возможное и необходимое средство через правовое регулирование, через разгрузку администрирования. Право предопределяет субъектно – объектные отношения в управлении, где происходит постоянная смена ролей человека, бизнес - сообщества и государства. Где государство может выступать не только в виде субъекта управления, но и объекта управления через влияние гражданского общества. В современном мире «энергия» человека и общества или, другими словами, гражданского общества рассматривается как источник воздействия на государства, и, тем самым, является источником повышения эффективности государственного управления.

Государство и бизнес - сообщества не противопоставляются, а рассматриваются как партнеры в решении общественных задач. Кооперация государства и бизнес - сообщества в реализации функций в сфере жизненного обеспечения должна быть направлена на получение взаимодействия и взаимной пользы.

Понятие «разделение ответственности» является одним из ключевых в современной теории и практики западноевропейского государственного управления, и отражает соотношение участия государственного и частного сектора в реализации публичных интересов. Данное понятие включает в себя такие феномены, как

приватизация, публично-частное партнерство, аутсорсинг и кооперативные формы управления. Осознание, что не все публичные задачи подлежат непосредственной реализации только государством, привело к появлению концепции разделения ответственности между государством и бизнес сообществом. В свою очередь это и повлекло за собой привлечение бизнес - сообщества в процессы предоставления публичных услуг. При этом государственные и частные лица призваны совместными усилиями реализовывать главную цель государственного управления - интересы каждого человека и общества в целом, если, конечно, происходит развитие демократического государства.

Таким образом, проблемы в государственном управлении, такие, как увеличение количества государственных функций, снижение эффективности деятельности государства, необходимость реализации конкретных интересов и потребностей человека, общества в целом, регулирование социальных процессов - можно и необходимо решать с помощью маркетинговых основ.

Маркетинг основывается на праве. Правовое регулирование отношений между государством, бизнес сообществом, как поставщиком публичных услуг, и получателем услуг - человеком, при разделении ответственности между государством и частными лицами за реализацию публичных задач ведет к изменению форм деятельности государства. Институт публично-правового партнерства рассматривается как важный элемент в модернизации государства. Взаимоотношения государства, бизнес - сообщества и получателя услуг – человека могут выстраиваться по-разному. Оформление взаимоотношений между государством и бизнес - сообществом, как частным поставщиком публичных услуг осуществляется на основании договора, что имеет большое значение, поскольку договор предполагает новое регулирование финансовых аспектов и политических целей. Варианты оформления данных отношений: субмиссионная система и концессионная система.

Субмиссионная система предполагает, что бизнес – сообщества поставляют гражданину публичные услуги, а государство их оплачивает.

В концессионной системе услуги предоставляются человеку, обществу бизнес - сообществом, а человек, общество их непосредственно самостоятельно оплачивают. Возможны и смешанные формы.

Таким образом, характерным для такой модели правового регулирования в осуществлении функций государства является разделение: на заказчика, в роли которого выступает государство, поставщика публичной услуги, которым является бизнес сообщество и получателя услуг – человека, общества.

Попытка перехода к маркетинговой модели управления в современной России была провозглашена в попытках формирования функционального управления, бизнес – управления, управления ориентированного на результат, в политике аутсорсинга, в развитии технологий информационного управления, в идеи – «электронного правительства», но данные формы управления, имея логику административного реформирования, не были доведены до конца. Они так и остались половинчатыми и незавершенными, поэтому недополучившими задуманного результата.

В основе маркетинговой системы государственного управления лежит идея «электронного правительства», переход от административных методов управления к информационно – технологическим методам и формам государственного управления. Однако реально в России, она была воплощена в идее оказания государственных услуг, как сказано в ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» от 27.07.2010г. №210-ФЗ (в ред. от 27.06.2011 №162-ФЗ) в виде предоставления документов и справок [1], а также возможности жалобы, если эта услуга не

предоставляется. Причем жаловаться обычно приходится руководству на действия подчиненного по исполнению указаний данного руководства.

Реализация маркетинговой концепции государственного управления была поручена административной системе, которая увидела в этой концепции свою ненужность, с одной стороны, а с другой стороны, возможность сращивания с той частью бизнес сообщества, которая сама вышла из административной системы. Административная реформа, которая, по сути своей, была направлена на переход от администрирования к маркетингу, в конечном счете, стала проявляться в виде бюрократизации и коррупции. Что стало беспокоить не только общество, но и саму власть. Объявленные формы и методы борьбы с коррупцией обречены на неудачу, так как причины коррупции лежат именно в административно – бюрократической системе, которая и борется с коррупцией.

За последние годы произошла трансформация системы государственного управления, где само понятие «управление», как система взаимодействия государственных структур, бизнес - сообщества и человека – маркетинговая модель государственного управления, стала рассматриваться как воссозданная система администрирования, воздействия государственных структур на бизнес сообщество, на человека, то есть в новом качестве бюрократическая модель государственного управления. Произошел отход от понимания системы управления, как деятельности всех ветвей власти к пониманию государственного управления, как деятельности исполнительной ветви власти.

Нарушилась диалектика во взаимодействии, взаимовлиянии, в институте сдержек и противовесов между ветвями власти к монополизации исполнительной ветви власти через слияния Президентской власти и исполнительной ветви власти. Произошел запрет на критику в системе государственной исполнительной ветви власти [2] и в муниципальном управлении [3], тем самым нарушилась диалектика функционирования исполнительной ветви власти. Государственное управление потеряло философию, цели и задачи, которые были провозглашены в начале административной реформы.

Получили ли развития бизнес - сообщества? Ответ можно найти в роли и значении СРО (саморегулирующих организаций) в реализации государственных услуг, а также в степени развития мелкого и среднего бизнеса.

Каковы сегодня роль и значение гражданского общества, если общественные палаты при представительных органах власти, общественные советы при исполнительных органах власти формируются и подконтрольны этим органам? Каково значение Народного фронта, если он задумывался как противовес монополии партии власти, но при этом является ее инструментом?

Особо можно выделить местное самоуправление. Какова роль местного самоуправления, если оно практически подчинено и реально зависит от государственной власти федерации или субъекта федерации? При этом в задачах, которые ставит перед собой Совет по развитию местного самоуправления при Президенте РФ, читаем, что: «Основными задачами Совета являются: подготовка предложений по осуществлению государственной политики в области развития местного самоуправления и определения приоритетных направлений её реализации; рассмотрения вопросов обеспечения взаимодействия федеральных и региональных органов власти и органов местного самоуправления» [4].

А где конституционные принципы местного самоуправления, прежде всего, народовластие? Как сегодня рассматривается местное самоуправление? Если внимательно прочитать Федеральный закон от 06.10.2003 N 131-ФЗ (ред. от 15.02.2016) "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской

Федерации", особенно п.2 ст. 2 данного закона, где сказано: «слова "местный" и "муниципальный" и образованные на их основе слова и словосочетания применяются в одном значении» [5], то можно понять, что, административное муниципальное управление – это и есть сегодня местное самоуправление. Кто реально, управляет имуществом и финансами муниципального образования? Сегодня глава администрации, «назначаемый» по конкурсу, а не выборный глава муниципального образования реально управляет муниципальным образованием, при этом, в соответствии с законом о муниципальной службе.

Каковы роль и значение выборных органов и должностных лиц муниципального образования, если они ограничены решениями вопросов местного значения, которые в свою очередь, нормативно закреплены, и изменить это закрепление невозможно? В чем выражается и как выражается непосредственное осуществление населением местное самоуправление, если референдум и сход граждан могут быть проведены только по вопросам местного значения, но они и их действия нормативно закреплены? Решения же, принятые на референдуме или сходе граждан, не должны противоречить действующему законодательству. Возможен ли сегодня отзыв депутата или выборного должностного лица? Нет, по двум причинам.

Во-первых, «в случае, если все депутатские мандаты или часть депутатских мандатов в представительном органе муниципального образования замещаются депутатами, избранными в составе списков кандидатов, выдвинутых избирательными объединениями, отзыв депутата не применяется», [6] то есть если они выбраны от политической партии или объединения, то их просто нельзя отозвать.

Во-вторых, «если за отзыв проголосовало не менее половины избирателей, зарегистрированных в муниципальном образовании (избирательном округе)». [7] А это практически не возможно. Осуществлением местного самоуправления реально остаются – выборы. Но каким образом происходят выборы? Сколько процентов населения участвуют в них? Что могут решить или сделать депутаты или выборные должностные лица, если их решения не должны противоречить действующим нормативно – правовым актам? Думаю, не надо раскрывать.

Форма же участия населения в местном самоуправлении в виде: правотворческой инициативы, территориального общественного самоуправления, публичных слушаний, собраний и конференций граждан, опроса граждан реализуются с учетом действующих нормативно – правовых норм и не должны противоречить им, а, значит в чем смысл их проведения как вида самоуправления? Может ли общество влиять на муниципальное управление? От кого, реально, зависит муниципальное управление: от субъекта федерации, в виде высшего должностного лица и его администрации или от общества, человека?

Какова же роль человека в системе государственного управления и местного самоуправления, если у него практически осталось лишь право обращения в виде заявления, просьбы, жалобы, [8] при этом отсутствует право требования и активного влияния на власть.

Так какая модель государственного управления формируется в современной России? Какая философия, чьи интересы, цели развития заложены в ней, маркетинговая или административно – бюрократическая? А какая модель государственного управления нужна человеку, обществу, государству?

Библиографический список

1. ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» от 27.07.2010г. №210-ФЗ (в ред. от 27.06.2011 №162-ФЗ). [Электронный ресурс]. Режим доступа:
http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_103023/
2. П.10 ст.17 ФЗ Федеральный закон от 27.07.2004 N 79-ФЗ (ред. от 30.12.2015) «О государственной гражданской службе Российской Федерации». [Электронный ресурс]. Режим доступа:
http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_48601/
3. П.9 ст.14 Федеральный закон от 02.03.2007 N 25-ФЗ (ред. от 15.02.2016) «О муниципальной службе в Российской Федерации». [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_66530/
4. Совет по развитию местного самоуправления при Президенте РФ. [Электронный ресурс]. Режим доступа:
<http://www.kremlin.ru/structure/councils#institution-9>
5. Федеральный закон от 06.10.2003 N 131-ФЗ (ред. от 15.02.2016) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». [Электронный ресурс]. Режим доступа:
http://www.consultant.ru/document/cons_doc_law_44571/
6. П.2.1. ст.24 Федеральный закон от 06.10.2003 N 131-ФЗ (ред. от 15.02.2016) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». [Электронный ресурс]. Режим доступа:
http://www.consultant.ru/document/cons_doc_law_44571/
7. П.2. ст.24 Федеральный закон от 06.10.2003 N 131-ФЗ (ред. от 15.02.2016) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». [Электронный ресурс]. Режим доступа:
http://www.consultant.ru/document/cons_doc_law_44571/
8. Ст.4 Федеральный закон от 02.05.2006 N 59-ФЗ (ред. от 03.11.2015) «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации». [Электронный ресурс]. Режим доступа:
http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_59999/

УДК 304.5

Л.И. Воронина, к.с.н., доцент,
кафедра ТиМ ГМУ УрФУ
Т.Е. Радченко, к.с.н., доцент,
кафедра УОО УрФУ
г. Екатеринбург, Россия

ДОВЕРИЕ ГРАЖДАН К ВЛАСТИ В СФЕРЕ ПЕНСИОННОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ: СОЦИОЛОГИЧЕСКИЙ АНАЛИЗ

Аннотация. Авторы статьи анализируют такую характеристику социального взаимодействия органов власти граждан и предпринимателей как доверие. Ими обоснованы методологические подходы, применяемые при изучении доверия. Также они приводят результаты проведения фокус-групп, посвященных пенсионной реформе и действиям граждан относительно пенсионных накоплений.

Ключевые слова: Взаимодействие, органы власти, граждане, предприниматели, пенсионное обеспечение, фокус - группа.