



УДК 338.46

© *Е. А. Карловская, А. А. Карловская, 2010*

РОЛЬ ОРГАНИЗАЦИЙ ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА В РЕФОРМИРОВАНИИ СИСТЕМЫ ГОСУДАРСТВЕННЫХ УСЛУГ

Карловская Е. А. – канд. экон. наук, доц. кафедры «Финансы, кредит и бухгалтерский учет», тел.: (4212) 37-52-27, e-mail: E.A.Karlovska@mail.ru (ТОГУ); *Карловская А. А.* – асп., тел.: (4162) 44-32-88, e-mail: op-adm@mail.ru (АмГУ)

Статья посвящена возможности перехода к клиент-ориентированному государственному управлению в России. Одним из инструментов оптимизации системы государственных услуг при этом выступает взаимодействие государства с организациями гражданского общества как на этапе принятия управленческих решений, так и при их исполнении.

The paper is devoted to the possibility of transition to the customer-oriented public administration in Russia. One of the means of optimizing the system of state services is interaction of the state and civil society organizations both at a stage of taking administrative decisions and during their implementation.

Ключевые слова: государственные услуги, клиент-ориентированное управление, организации гражданского общества, межсекторное взаимодействие.

Система государственных услуг в России, с одной стороны, отражает современные тенденции социально-экономических преобразований в сторону рыночных отношений, а с другой – несет в себе наследие планово-административной экономики с доминантой государства в предоставлении населению социальных услуг. Это порождает необходимость поиска оптимальных стратегий и форм повышения эффективности системы государственных услуг за счет перемещения акцента в отношениях государства и граждан на права граждан и обязанности государства по удовлетворению потребностей своего населения.

Основываясь на концепции государственных услуг, государственное управление понимается как процесс установления, поддержания и улучшения взаимоотношений государства с покупателями и другими субъектами рынка для удовлетворения интересов всех участвующих в обмене сторон. Пользуясь терминологией экономической социодинамики, можно определить государственные услуги как несводимые блага, обеспечиваемые субъектами публичной власти и характеризующиеся [1]:

– присвоением «вторичного эффекта потребления», извлекаемого не отдельными индивидами, а обществом в целом. Индивидуальная полезность, а следовательно, и индивидуальный спрос на такое благо могут отсутствовать вовсе;

– коммунальностью (неисключаемостью и несоперничеством) в потреблении.

Основой такого подхода выступает процесс целеполагания как способ агрегирования индивидуальных потребностей. Общество сознательно, в соответствии с доминирующими в данный момент целевыми установками постулирует совокупные потребности. Влияние на этот выбор оказывают как эволюционные факторы, характеризующие особенности исторического развития данного общества, так и текущее окружение; как национально-культурный контекст, так и образцы зарубежного развития. Это приводит к тому, что потребности населения, а отсюда и цели деятельности государства, меняются в разные времена и в разных обществах.

Итак, потребности общества определяют количество и качество государственных услуг. Социальные институты, группы и индивиды, традиционно считающиеся объектами управления, тем самым выступают в качестве активных субъектов управления и партнеров государства в управленческом процессе, государственная служба становится структурой по обслуживанию общества, удовлетворению его потребностей. Другими словами, в процессе перехода России к рыночной экономике приоритет в государственном менеджменте должен отдаваться ориентации на потребителя. Такой подход разворачивает систему государственной власти к общественному спросу на услуги. Утверждение о решающей роли общественного интереса в системе государственного управления «ломает» привычное для нашей страны представление о государстве, самостоятельно задающем характер производства общественных благ, актуализирующем новые управленческие технологии.

Клиент-ориентированное государственное управление – это процесс определения и достижения целей государственных и негосударственных коммерческих и некоммерческих субъектов – производителей государственных услуг за счет инициирования и максимального удовлетворения потребностей клиентов (физических и юридических лиц – получателей государственных услуг), а также установления долгосрочных доверительных отношений с ними. Клиент-ориентированное управление выступает разновидностью более общей управленческой технологии субъект-ориентированного управления, при котором субъектом управления выступает ориентируемый субъект, объектом – система взаимодействия с субъектом-ориентиром.

Концепция клиент-ориентированного управления давно привлекает внимание научных кругов. Чаще всего оно рассматривается относительно сферы управления в коммерческих структурах, однако существующие исследования позволяют использовать его и как возможность оптимизации процессов в сфере управления государственным. Основной идеей «тотальной ориентации на потребителя», выступающей ядром клиент-ориентированного управления,



является то, что потребитель – не контрагент производственной организации, а основной стратегический ориентир ее развития, поэтому все деловые процессы должны быть ориентированы на потребителя с целью обеспечения стратегической устойчивости организации.

Основными принципами клиент-ориентированного управления являются:

- процессный подход, рассматривающий все виды деятельности производителя государственной услуги в качестве процессов;
- постоянное совершенствование деятельности производителя государственной услуги, заключающееся в его стремлении к удовлетворению потребителей путем предложения качественных услуг;
- тотальная ориентация на потребителя всех процессов деятельности;
- персонализация и стандартизация отношений с потребителями;
- потоковый подход к управлению всеми видами ресурсов производителя государственных услуг (информационными, материальными, финансовыми и трудовыми), применяемый с целью оптимизации его деятельности;
- информатизация и автоматизация процессов с целью снижения затрат и существенного повышения качества информационного обеспечения управленческой деятельности.

Считаем, что идея клиент-ориентированного управления пронизывает современные реформаторские процессы в России, поскольку: 1) выстраиваются регламенты оказания государственных услуг; 2) декларируется прозрачность государственного управления; 3) внедряется концепция «электронного правительства»; 4) строится система государственных автономных учреждений; 5) используются государственные задания при исполнении расходных бюджетных обязательств и т. п. Отмеченные тенденции в сфере государственного управления позволяют определить государственные некоммерческие субъекты и публично-правовые образования как ориентируемые субъекты, а потребителей некоммерческих продуктов (в частности, государственных услуг) – целевыми субъектами.

Государство при переходе к клиент-ориентированному управлению должно исходить из предпочтений и ожиданий субъекта управления, т. е. населения. Другими словами, на всех этапах административной деятельности должна быть установлена обратная связь с гражданами, которая позволит принимать социально обоснованные меры как на стадии принятия управленческих решений, так и при их реализации. Одним из средств получения такой обратной связи можно считать взаимодействие государственных органов и учреждений с организациями гражданского общества. Это утверждение не противоречит ни современным тенденциям общественно-политического развития, характеризующимся возрастающим участием граждан в решении социально-экономических проблем территории, ни целям направлений реформирования самой системы государственного управления, принятым в России.

Так, проводимая в нашей стране административная реформа предполагает реструктуризацию государственных услуг с использованием аутсорсинга

полномочий государства. Как правило, речь при этом идет о так называемом частно-государственном партнерстве, т. е. объектом аутсорсинга являются коммерческие структуры. Организации гражданского общества намного реже выступают в качестве партнеров государства. Между тем они обладают такими преимуществами, которые в определенных сферах государственной политики позволяют рассматривать их более подходящим партнером, нежели бизнес.

Необходимости привлечения организаций гражданского общества к реализации государственной социальной политики в России уделено значительное внимание в Послании Президента Российской Федерации Федеральному Собранию от 12 ноября 2009 года: «Органы власти смогут оказывать таким некоммерческим организациям финансовую, информационную и консультационную помощь ... Предоставлять им, что не менее важно, налоговые льготы, размещать у них государственные и муниципальные заказы. Будут вправе передавать таким некоммерческим организациям имущество для использования в их деятельности» [2].

Таким образом, в рамках реформирования системы государственных услуг речь может идти о неком общественно-государственном партнерстве, которое раскрывает новые возможности эффективного исполнения государством своих функций, особенно в части ориентации на интересы потребителя.

Под организацией гражданского общества в данной работе будем понимать негосударственную (немуниципальную) некоммерческую организацию (НКО), которая отвечает пяти критериям, выделенным Л. Саламоном и Г. Анхайером [3]:

1. Наличие организационной структуры. При этом неформальные и временные организации не включаются в структуру некоммерческого сектора.
2. Независимость от государства. Такие организации не являются ни частью государственного аппарата, ни объектом прямого контроля со стороны государства. Однако это не означает, что такая организация не может получать государственную поддержку.
3. Полученный доход не распределяется между учредителями и руководителями, а идет на цели развития организации.
4. Самоуправление.
5. Добровольность: значительную роль играют добровольные пожертвования на деятельность организации или использование труда волонтеров, но наемный труд также может быть использован.

На наш взгляд, привлечение организаций гражданского общества к реализации клиент-ориентированной стратегии в государственном управлении, с одной стороны, может решить проблему получения обратной связи, упомянутую выше, а с другой – оптимизировать саму систему государственных услуг. Образно выражаясь, можно вести речь о двух ролях гражданского общества: «заказчика» и «исполнителя».

Так, выполнение коммуникативной функции организаций гражданского общества может проходить посредством их общественно-политического



взаимодействия с государством в целях влияния на принятие иного решения в будущем либо корректировку уже принятого решения. Это своеобразная роль «заказчика» государственной политики, в которой «объективно может принять участие только наиболее активная часть граждан» [4].

Здесь стоит отметить, что трансформация общественных потребностей в конкретный спектр благ, предоставляемых государством, осуществляется с помощью политических институтов, поскольку агрегирование индивидуальных предпочтений возможно только на макроуровне. В условиях представительной демократии выражение индивидуальных интересов осуществляется посредством избирательной системы, в ходе которой граждане определяют своих представителей и делегируют им право действовать от своего имени при принятии политических решений, в том числе в отношении производства общественных благ. Тем самым государство начинает действовать от имени общества, наделяя определенные блага социальной полезностью.

Однако такая форма выражения общественных интересов имеет свои недостатки: проблема недооценки предпочтений меньшинства, рентаориентированное поведение участников политического процесса, ситуации рационального неведения, политического отчуждения [5, 6]. Отсюда стремление потребителей оптимизировать задаваемые государством характеристики услуг. Индивидуальные издержки при этом могут оказаться слишком высокими, поэтому возникает необходимость коллективного объединения интересов и усилий для целенаправленного воздействия на государственные органы или их должностных лиц. Отдельный индивид, защищая собственные права и интересы, максимизируя свою полезность путем «увеличения переговорной силы отдельного человека в его взаимодействиях с государственными и коммерческими организациями», вынужден будет объединять усилия с другими индивидами [7]. Тем более что это дает ему определенные привилегии в доступе к тем или иным ресурсам бесплатно или за меньшую плату.

Также в роли «заказчика» институты гражданского общества выступают посредником между потребителями и производителями социальных услуг. В частности, они могут сокращать информационную асимметрию или обеспечивать экономию бюджетных расходов за счет покрытия издержек мониторинга либо замещения внутреннего контроля устойчивыми формами межсекторного взаимодействия. Зачастую они быстрее, чем государство, принимают рыночные сигналы о качестве услуги и могут реагировать на них в целях изменения ситуации.

Таким образом, организации гражданского общества транслируют информацию о потребностях и ожиданиях потребителей на государственный уровень, выполняя один из важнейших принципов клиент-ориентированного управления. Роль «заказчика» со стороны гражданского общества – это своего рода инструмент оптимизации административно-управленческих процессов, применение которого приводит к сокращению нерегламентированных решений, улучшению их качества и укреплению исполнительской дисциплины госслужащих. Механизмы общественно-государственного взаимодей-

вия при исполнении гражданским обществом роли «заказчика» включают правотворческие, научные разработки, проведение общественной экспертизы правовых актов и действий органов власти, различные формы коммуникации и обмена информацией, а в крайних случаях – и акции протеста.

Не менее важна роль НКО и на этапе производства отдельных видов услуг, традиционно предоставляемых государством. В рамках клиент-ориентированного управления желаемым результатом деятельности производителя услуг выступает удовлетворение потребностей клиента. В силу наличия социальной полезности, которая не всегда сопровождается индивидуальной заинтересованностью в потреблении того или иного блага, производство несводимых благ не может быть в полном объеме обеспечено бизнесом и так или иначе опосредовано государством.

Между тем и государство не всегда способно обеспечить эффективное распределение ресурсов при производстве услуг в силу:

- неполноты информации для принятия управленческих решений;
- недостаточной гибкости в предоставлении услуг и реагировании на потребительский спрос, чрезмерной стандартизации. С одной стороны, это позволяет экономить на масштабе, с другой – лишает возможности потребителя услуги на индивидуальный подход. В таких сферах, например, как уход за пожилыми людьми, обучение людей с ограниченными возможностями дифференциация услуги может иметь существенное значение;
- влияния политического выбора. Значительное государственное вмешательство в эти сферы грозит ситуацией патерналистского деспотизма, при котором одна группа граждан может навязывать через властные структуры свои предпочтения и характер потребления общественных благ;
- особенностей государства как организации. Целью работы чиновников, выступающих носителями государственной власти, может быть не достижение общественного благосостояния, а поиск личной выгоды, в частности «стремление к максимизации бюджетов своих ведомств» [6]. Даже сознательно не преследуя собственную выгоду, чиновник подвержен искажению конечной цели, направляясь «невидимой рукой» к продвижению частных интересов [8].

Такая противоречивая природа несводимых благ создает дилемму при выборе соотношения частного и государственного в их производстве. Третьей – наряду с бизнесом и государством – стороной может выступить гражданское общество. Другими словами, при наличии провалов рынка возникает необходимость государственного вмешательства, однако «там, где наряду с провалами рынка налицо значительные провалы государства, – там место еще одного, третьего по счету, сектора в его экономическом понимании» [9].

Микроэкономическое преимущество организаций гражданского общества перед государственными учреждениями выражается в том, что:

- НКО за счет узкой специализации на интересах отдельных групп потребителей и гибкости в привлечении ресурсов способны оказывать более диверсифицированные услуги. Этот аспект сочетается с инновационностью,



обеспечивающейся их способностью к социальным экспериментам;

– затраты на производство услуг ниже, чем в государственных организациях. Во-первых, за счет использования труда волонтеров; во-вторых, за счет привлечения добровольных пожертвований; в-третьих, через снижение издержек принятия решений, высоких в бюрократизированных государственных учреждениях;

– НКО имеют возможность взимать плату за оказание услуги, полностью или частично покрывающую затраты.

Одним из аспектов конкурентного преимущества НКО является характер потребления общественных благ. Некоторые социальные услуги особенно необходимы гражданам, оказавшимся в трудной жизненной ситуации, и требуют таких качественных характеристик, как сострадание, эмпатия, гуманность, иные нравственные компоненты, которые трудно зафиксировать формально. Из-за этих качеств А. Аузан и В. Тамбовцев называют их «эмоциональными благами» [7]. Очевидно, что подобные показатели могут обеспечить и организации государства и бизнеса. Однако в коммерческих структурах они, скорее всего, потребуют увеличения оплаты труда, поскольку для этой категории речь идет, как правило, о материальной мотивации. А в государственных учреждениях, использующих в своей работе стандартизированные, унифицированные образцы поведения, потребуется усиление контроля за деятельностью персонала. Да и параметры такого контроля весьма размыты и неявны (как, например, оценить доброту, сопереживание, сочувствие чужим проблемам?). Мотивация же сотрудников НКО связана, главным образом, с достижением цели, миссии данной организации [9]. Поскольку низка вероятность оппортунистического поведения со стороны исполнителя, то отсутствует необходимость в жестком контроле. В целом это снижает производственные издержки по сравнению с организациями других организационно-правовых форм.

Макроэкономическая значимость услуг общественных институтов, выражается, во-первых, в росте возможностей удовлетворения спроса на общественные блага, а во-вторых, в развитии социального капитала страны. Услуги НКО «подстраиваются» под предпочтения потребителя, в то время как государственная система, наоборот, подстраивает его под негибкое предложение. Участие НКО на рынке услуг тем самым способствует развитию конкуренции как условию эффективного распределения ресурсов.

В итоге положительный эффект от деятельности организаций гражданского общества имеет разнонаправленный характер:

1. Положительное влияние на личность потребителя услуги. Вовлечение в социально активную деятельность, благожелательный подход со стороны добровольцев могут стать средством реабилитации и социализации человека, превращения его из пассивного объекта помощи в активного, самостоятельного субъекта социальной деятельности.

2. Позитивное воздействие на производителя услуги. Отдача, благодарность, достижение желаемого результата являются одновременно и наградой

за работу, и стимулом к дальнейшей деятельности и самосовершенствованию; человек в НКО может попробовать себя в разных социальных ролях, увеличивая свой личностный и деловой потенциал.

3. Влияние на общество в целом. Успешные НКО способствуют развитию в обществе идей солидарности и взаимопомощи, содействуют консолидации усилий различных социальных групп для решения общих проблем. За счет высоких экстерналий производимых услуг они обеспечивают мультипликативный эффект, влияя на состояние отдельных сфер социально-экономического развития территории.

Условием реализации организациями гражданского общества функции «исполнителя» является наличие государственного задания, а сама форма такого взаимодействия получила название государственного социального заказа. Его особенностью является не только большая мера государственной инициативы, но и значительная степень определенности государственного органа по поводу того, что именно должно быть результатом выполнения такого заказа. За счет конкурсного размещения заказа органы государственной власти получают возможность определить организации, способные лучше выполнить работы, в том числе через привлечение внебюджетных источников финансирования.

Однако, говоря о преимуществах гражданского участия в государственном управлении, необходимо уделить внимание и недостаткам, ограничивающим эффективность НКО. Саламон Л. определяет их как провалы волонтерства («voluntary failure»). К числу таких провалов относятся: 1) «филантропическая недостаточность» как недостаток добровольных пожертвований и невозможность взимания платы со всех, кто получает выгоды от потребления блага; 2) «филантропическая исключительность» как сосредоточение усилий на интересах отдельных групп индивидов, что приводит к слабому охвату населения, вероятности дублирования функций; 3) «филантропический патернализм» как возможность возникновения зависимости, иждивенческого настроения со стороны потребителя; 4) «филантропическое дилетантство» как отсутствие профессиональных навыков, необходимых для предоставления качественных услуг [10].

Поэтому отмеченные плюсы привлечения организаций гражданского общества при переходе к клиент-ориентированному управлению должны использоваться адекватно целям и значимости конкретных сфер государственной политики. Другими словами, в сфере реформирования системы государственных услуг видится целесообразным не столько замена государственных полномочий общественными, сколько развитие партнерских отношений и координации ресурсов и усилий всех трех секторов экономики для удовлетворения потребностей граждан.

Что касается практической реализации программы по управлению отношениями с клиентами, то со стороны государства требуется принятие стратегии, строго ориентированной на потребителя, изменение своей внутренней структуры, деловых процессов и корпоративной культуры. Логика построе-



ния регламента вокруг государственной функции или государственной услуги вполне отвечает требованиям клиент-ориентированной стратегии. Это, по сути, использование в государственном управлении принципов описания процессов.

Существенные изменения в деловых процессах должны вызвать также реструктуризацию производителя государственной услуги. Изменение корпоративной культуры является одной из самых трудоемких и важных задач, предшествующей внедрению клиент-ориентированного управления. Именно от работников напрямую зависит эффективность взаимоотношений с населением, поэтому необходимо быть уверенными, что сотрудники знают, как правильно обслуживать клиентов и взаимодействовать с ними, как суметь получить требуемую информацию и как повлиять на потребителей. Для изменения корпоративной культуры необходимо изменить отношение персонала к новой технологии, добиться понимания необходимости ее внедрения, обеспечить эффективное обучение, систему компенсаций и, что самое важное, добиться осознания реальных преимуществ от ее использования.

С другой стороны, и само гражданское общество должно быть надежным деловым партнером: расширять количество профессиональных экспертов, строго следовать установленным законодательным нормам, строить отношения не только на осознании прав, но и установлении обязанностей.

Таким образом, считаем внедрение клиент-ориентированного управления на государственном уровне необходимым в процессе развития системы государственных услуг. В этой связи создание устойчивых институтов общественного участия на каждом этапе управленческого цикла выступает не просто фактором развития рынка услуг, но инструментом оптимизации всей сферы государственного управления. При этом ориентация на потребителя представляется даже более привлекательной именно в системе государственного управления, поскольку потребитель выступает не просто пассивным ориентиром для организации, но и полноправным субъектом реформирования. Однако надо учитывать, что при использовании потенциала гражданского общества в государственном управлении большую роль играют эволюционные факторы. Страны западной демократии прошли в этом направлении длительный путь развития, реформируя государственную власть, отдавая выполнение социально значимых функций саморегулируемым организациям. Поэтому в нашей стране только при обоюдной заинтересованности и работе государства и общества возможно рациональное достижение целей начатых преобразований.

Библиографические ссылки

1. Карловская Е. А. Государственные услуги в свете концепции экономической социодинамики // Вестник Тихоокеанского государственного университета. 2009. № 3(14).
2. *Послание* Президента Российской Федерации Д. А. Медведева Федеральному



Собранию Российской Федерации [Электронный ресурс]. Режим доступа: www.kremlin.ru.

3. *Salamon L., Anheier H.* Defining the Nonprofit Sector: A Cross-National Analysis / L. M. Salamon, H. K. Anheier. Manchester: Manchester University Press, 1997.

4. *Матейкович М. С., Воронин В. В.* Народ, гражданское общество, общественность как субъекты конституционно-правовых отношений // *Право и политика*. 2007. № 10.

5. *Восколович Н. А. Жильцов Е. Н., Еникеева С. Д.* Экономика, организация и управление общественным сектором / под ред. Н. А. Восколович. М., 2008.

6. *Агапова И. И.* Институциональная экономика. М., 2006.

7. *Аузан А., Тамбовцев В.* Экономическое значение гражданского общества // *Вопросы экономики*. 2005. № 5.

8. *Фридман М., Фридман Р.* Свобода выбирать: Наша позиция / пер. с англ. М., 2007.

9. *Мерсиянова И., Якобсон Л.* Институционализация гражданского общества и третий сектор // *Гражданское общество современной России. Социологические зарисовки с натуры* / отв. ред. Е. С. Петренко. М., 2008.

10. *Salamon L.* The Nonprofit sector and Government: The American Experience in Theory and Practice / H. Anheier, W. Seibel. The Third sector: comparative studies of nonprofit organizations. – Berlin, New York: Walter de Gruyter, 1990.