

С.А. Бунина, А.А. Малаева

ПРОБЛЕМЫ ОЦЕНКИ ОБЩЕСТВЕННО-ГОСУДАРСТВЕННОГО ПАРТНЕРСТВА И ПОДХОДЫ К ИХ РЕШЕНИЮ

Тема статьи – анализ проблем оценки общественно-государственного партнерства и подход к их решению.

Ключевые слова: общественно-государственное партнерство, гражданское общество, эффект, публичные слушания, стратегическое управление.

PROBLEMS OF VALUATION OF PUBLIC-GOVERNMENTAL PARTNERSHIP AND APPROACHES TO THEIR SOLUTION.

The article analyses the issues of valuation of public-governmental partnership and approach to their solution.

Key words: public-private partnership, civil society, the effect, public hearings, strategic management.

Социально-экономическая модернизация России сопровождается ростом личной ответственности граждан за свою судьбу, развитием принципов самоорганизации и солидарности, при которых население выступает не пассивным объектом управленческой деятельности, а активным партнером власти в проводимых мероприятиях. Государство в определенной мере и пределах заимствует опыт организаций гражданского общества в решении самых разных проблем. Поэтому наряду с частно-государственным партнерством, при котором бизнес вовлекается во взаимодействие с органами управления, целесообразно говорить об общественно-государственном партнерстве, связывающем государство и гражданское общество.

Взаимоотношения гражданского общества и власти приобрели современный характер в начале 2000-х гг. Сегодня вопрос общественно-государственного партнерства не теряет своей актуальности, о чем свидетельствуют слова Президента РФ в юбилейном Послании Федеральному собранию от 12 декабря 2013 г.: «Современной России необходима широкая общественная дискуссия, причем с практическими результатами, когда общественные инициативы становятся частью государственной политики и общество контролирует их исполнение» [1].

Оценка действенности общественно-государственного партнерства является важнейшим условием его практической реализации. Понимание того, какие выгоды или, наоборот, издержки несет рассматриваемое взаимодействие населению территории и самим субъектам партнерства, позволяет повысить мотивацию его участников.

Общественно-государственное партнерство в России в настоящее время раскрывает новые горизонты:

создаются региональные общественные палаты и общественные советы при органах власти; внедряются программы государственной поддержки социально ориентированных некоммерческих организаций;

приобретают новые институциональные основания системы общественной экспертизы и общественного контроля;

усиливается тенденция информатизации процесса управления, создания электронных каналов обратной связи (электронное правительство, системы обратной связи на сайтах органов государственной власти и т.д.);

проводится учет мнения граждан в процессе разработки и принятия социально значимых решений посредством проведения общественных слушаний, информационных встреч, применения краудсорсинга;

размещается государственный заказ на исполнение работ и оказание услуг организациями гражданского общества и др.

В то же время оценку современной практики общественно-государственного партнерства затрудняет отсутствие общепринятой системы измеримых параметров. Как правило, каждый участник данных отношений оценивает совместную работу, исходя из собственных критериев. В силу этого при внедрении общественно-государственного партнерства существует опасность его формализации, подмены исходных целей, отсутствия реагирования на новые вызовы. Результат оценки со стороны органов власти, к примеру, будет неизбежно страдать от желания представить дело лучше, чем в действительности, избежать упоминания об острых проблемах, в том числе относящихся к системе управления [2, с. 280].

Исследователи Л.В. Сморгун и Л.Н. Тимофеева, анализируя опыт общественной научной экспертизы, указывают, в частности, что, помимо позитивной цели ее проведения (желания получить объективную информацию), органами власти могут использоваться различные варианты маскировки под нее таких целей как:

желание «легитимизировать» в глазах общества уже принятое в принципе решение, укрепить его ссылкой на соответствующую экспертизу;

стремление создать «дымовую завесу» вокруг реально принимаемого решения путем проведения множества публичных обсуждений экспертиз иных проектов решения;

обеспечение публичной поддержки предлагаемых властью решений за счет привлечения на свою сторону авторитета научной экспертизы;

желание добиться осуждения или отмены уже принятых властью решений [3, с. 170].

В связи с этим зачастую то, что органы власти позиционируют как достижение, успех, организациями гражданского общества интерпретируется негативно. И наоборот: результаты работы, признаваемые гражданским обществом как положительные, могут значительно недооцениваться государственными структурами.

На основании анализа практики общественно-государственного партнерства в регионах России можно отметить, что чаще всего фигурируют такие параметры оценки как количество поддержанных общественных проектов; объем бюджетных средств, выделенных на поддержку общественных проектов; число совместных «круглых столов» (семинаров, форумов, акций), иных публичных мероприятий; полнота правовой базы, регулирующей данную сферу правоотношений (используется, например, при составлении АЯ-рейтинга регионов);

число общественных советов, созданных при органах власти на определенной территории;

наличие региональной общественной палаты, ее общественно-политическая активность;

динамика численности общественных объединений и др. [4, с. 57].

Приведенные показатели, по мнению авторов, характеризуют лишь формальную сторону партнерства. Так, динамика численности организаций гражданского общества отражает главным об-

разом правовые условия деятельности общественных институтов, степень солидарности и самосознания населения, но не само общественно-государственное партнерство.

Количество поддержанных государством общественных инициатив, как и их финансовая составляющая, также не дают однозначного представления о роли общественно-государственного партнерства. Анализ тематики проектов победителей конкурсов на право получения субсидии из областного и федерального бюджетов для поддержки социально ориентированных некоммерческих организаций Амурской области показывает ориентацию на демонстрационные мероприятия в ущерб долгосрочным позитивным социально-экономическим трансформациям. Проекты в основном нацелены на краткосрочные мероприятия, есть риск, что после завершения проектной деятельности текущая работа организации может прекратиться. Доминируют социальная, культурная, образовательная тематики; мало внимания уделено участию организаций гражданского общества в процессах бюджетной, административной реформ; повышению экспертного и научного общественного потенциала. Темы конкурса переносятся из программы в программу и в целом существуют в отрыве от реальных проблем, волнующих жителей (они, к примеру, обозначены в докладе региональной общественной палаты [5]). Если сравнивать эти выводы с ситуацией в других регионах, то можно выделить общую проблему – возникновение тенденций, затмевающих истинное предназначение работы организаций гражданского общества: «фандрайзинговая мода», «фандрайзинговый диктат» и др. [6, с. 45].

Распространенным критерием оценки общественно-государственного партнерства является включенность представителей общественности в состав создаваемых органами власти консультативных структур – советов, комиссий, рабочих групп и т.д. Нормы общего характера о возможности формирования таких подразделений упоминаются, в частности, в регламентах законодательного собрания Амурской области, правительства области, других органов исполнительной власти. В большинстве случаев работа общественно-консультативных структур предполагает проведение серии переговоров с представителями бизнеса, некоммерческих организаций и других заинтересованных групп; результаты этих переговоров закрепляются решением того органа, в рамках которого функционирует соответствующий институт.

На начало 2013 г. в Амурской области при исполнительных органах государственной власти было создано 115 коллегиальных структур. Изучение нормативных документов, регламентирующих их состав, показало, что только в 36 из них включены представители организаций гражданского общества. При этом в структурах по решению стратегических экономических задач они присутствуют редко, что свидетельствует о недооценке потенциала гражданского общества со стороны органов власти. Анализ информационной доступности работы общественно-консультативных структур показал, что в целом на официальных сайтах курирующих органов соответствующих сведений практически нет. Информация об их работе закрыта, недоступна, что рождает предположение о формальности, несистемности – «для отчета».

Оценка общественно-государственного партнерства осуществляется также по числу совместных консультативных мероприятий (круглые столы, семинары, конференции, гражданские форумы и т.д.). Однако стоит отметить, что практическая результативность подобных форм взаимодействия невысока, поскольку решения, принимаемые участниками, среди которых и органы государственной власти, носят рекомендательный характер. Как правило, исполнение решений не отслеживается.

Главным институтом, связывающим государство и гражданское общество на уровне регионов, в настоящее время являются общественные палаты, по работе которых нередко оценивается общественно-государственное партнерство на конкретной территории в целом. В июле 2013 г. были приняты поправки в Федеральный закон «Об Общественной палате Российской Федерации», закрепляющие новый порядок формирования данного органа: теперь 83 члена Общественной палаты – это представители общественных палат регионов [7]. На начало 2014 г. уже в 78 субъектах общественно-

ные палаты действовали, в остальных завершена или близится к завершению работа над соответствующими законами.

Между тем оценивать общественно-государственное партнерство по критерию наличия и даже работоспособности общественной палаты, на наш взгляд, не всегда корректно, поскольку их деятельность в большинстве регионов, в том числе в Амурской области, характеризуется практически полным государственным финансированием. Примером-исключением может служить лишь общественная палата Орловской области, имеющая статус общественной организации. В Приамурье объем планируемых бюджетных расходов на работу региональной общественной палаты в 2013 г. составил около 5 млн. рублей, что равносильно годовому финансированию областной программы по развитию туризма и этнокультурному наследию. Подобное положение вещей делает общественную палату зависимой и даже подотчетной перед областными органами власти и ставит под сомнение возможность подобных структур активно вести реальную общественно значимую деятельность, отвечающую главным целям и задачам их создания.

В связи с тем, что процедура финансового, организационного, методического взаимодействия власти с организациями гражданского общества не имеет единого порядка и каждый госорган регламентирует его самостоятельно, мотивы сотрудничества власти с общественностью приобретают политический характер. Появляется опасность, что масштабы привлечения населения к социально-экономической жизни будут зависеть от политического курса, выбранного тем или иным руководителем, и могут существенно измениться после его смены. Развитие общественно-государственного партнерства в этих условиях сводится не столько к повышению эффективности взаимодействия, как это происходит в рыночных условиях, сколько к выстраиванию личностных отношений между руководителем общественных организаций и работниками соответствующих государственных структур.

Таким образом, одним из путей совершенствования общественно-государственного партнерства является оптимизация критериев его оценки. Наряду с учетом указанных выше параметров, авторы предлагают оценивать общественно-государственное партнерство с помощью показателей, характеризующих положительные эффекты, дополнительно полученные органом управления или населением территории в целом:

организационные: показывают, каким образом общественно-государственное партнерство улучшило организацию процесса управления, состояние субъекта управления (государственного органа);

целевые: характеризуют положительные изменения в состоянии объекта управления;

внешние: отражают результаты (экономические, социальные, политические), связанные с общественно-государственным партнерством опосредованно и влияющие на развитие территории в целом.

Выделенные эффекты характеризуются относительно самостоятельными наборами показателей (представлены в таблице). В качестве требований, предъявляемых к системе показателей, авторами определены измеримость, универсальность и обоснованность.

Методика оценки заключается в выявлении эффектов, измерении показателей и сопоставлении их с задачами, которые ставили перед собой участники партнерства.

Предназначение оценки – выяснить, насколько успешной является та или иная форма общественно-государственного партнерства и насколько целесообразным будет ее использование на перспективу в рамках конкретной управленческой деятельности. Общественно-государственное партнерство оценивается как успешное, если сумма всех сопряженных эффектов окажется выше дополнительных затрат или если приоритет возникающего эффекта очень высок.

Показатели оценки общественно-государственного партнерства

Эффекты	Показатели
Организационные	<p>снижение рабочего времени, затрачиваемого государственными служащими на реализацию управленческих функций;</p> <p>экономия бюджетных ресурсов (денежных, материальных, трудовых) на принятие, реализацию решения;</p> <p>уменьшение доли государства в соотношении затрат на организацию процесса общественно-государственного партнерства;</p> <p>увеличение числа квалифицированных специалистов отрасли, участвующих в подготовке и сопровождении решения;</p> <p>увеличение числа исполнителей решения, работающих безвозмездно;</p> <p>рост количества информационных источников, обеспечивающих процесс управления и нефинансируемых государством;</p> <p>удовлетворенность целевой аудитории порядком исполнения государственных функций и оказания государственных услуг</p>
Целевые	<p>рост объема и качества производимых услуг;</p> <p>увеличение ассортимента производимых услуг;</p> <p>удовлетворенность целевой аудитории качеством управленческого решения;</p> <p>снижение частоты корректировки и повторного принятия решения как показатель его обоснованности и результативности</p>
Внешние	<p>динамика демографических процессов, в том числе по отдельным социальным группам (например, миграционная убыль молодежи);</p> <p>рост числа публикаций и положительных упоминаний о территории во внешней информационной среде как элемент территориального маркетинга;</p> <p>удовлетворенность населения качеством жизни на данной территории (оценка по деятельности малого и среднего предпринимательства, по динамике жилищного строительства, по степени социальной напряженности и др.);</p> <p>повышение инвестиционной привлекательности территории;</p> <p>положительные для системы управления результаты политических выборов как показатель лояльности общества</p>

Посредством предложенных показателей становится возможным также сравнивать результаты управления на базе общественно-государственного партнерства с результатами, полученными в условиях отсутствия взаимодействия государственного органа с внешней общественной средой.

Значение одних показателей можно определить заранее, другие станут известны с течением времени при использовании специальных средств анализа (социологических исследований, контент-анализа и т.д.) и лягут в основу будущих решений о развитии общественно-государственного партнерства. За счет обмена опытом и использования бенчмаркинга в работе государственных органов каждому субъекту управления необязательно рассчитывать значение всех показателей: оценка различных форм общественно-государственного партнерства, произведенная одной структурой, может лечь в основу принятия решения коллегами из другого ведомства (или другой территории).

Бенчмаркинг, как процесс поиска, распространения и внедрения опыта эффективного функционирования других организаций в целях оценки качества собственной деятельности, является современной технологией управления бизнес-процессами. Его перспективность в работе органов публичной власти (и в общественно-государственном партнерстве в частности), заключается в возможностях развития *внешней* инстанции оценивания, чтобы система оценки перестала носить исключительно *внутренний* характер [2, с. 279].

Объединение и тиражирование лучших практик общественно-государственного партнерства, которые привели к реальному воздействию на социально-экономическое развитие территории, решению общественно значимых проблем, – инструмент стимулирования государственных органов, направленного на повышение качества работы.

По мнению авторов, можно выделить следующие функции бенчмаркинга в системе общественно-государственного партнерства:

информационную (обращение к чужому опыту как способ приобретения новых знаний об окружающей действительности, способ ее преобразования);

стимулирующую (положительный опыт одних субъектов общественно-государственного партнерства стимулирует другие организации к достижению не менее качественных результатов);

пропагандистскую (массовое тиражирование успешного общественно-государственного партнерства влияет на мировоззрение, ценностные ориентации населения, укореняясь в сознании граждан. К примеру, регулярные достижения от участия общественности в публичных слушаниях по проекту регионального бюджета впоследствии могут привести к тому, что такая форма общественно-государственного партнерства будет восприниматься жителями как общественный долг).

Бенчмаркинг применительно к рассматриваемым отношениям может принимать две формы:

межведомственная оценивается общественно-государственное партнерство, осуществляемое различными органами власти, работающими на одной территории, что позволяет выявить и продвигать лучший опыт с учетом общих ограничений, имеющихся на территории;

межтерриториальная оценка общественно-государственного партнерства, реализуемого в одной сфере жизнедеятельности, но на разных территориях, – перспективный способ появления и распространения инновационных форм сотрудничества.

Развитие и практическое применение подхода к оценке общественно-государственного партнерства, предложенного в данной статье, позволят конкретизировать результаты взаимодействия органов государственной власти с внешней общественной средой, перейти от обобщенного, нередко формализованного анализа к показателям учета финансовых, человеческих, информационных и иных ресурсов. Перспективным направлением его дальнейшего совершенствования видится учет и оценка и отрицательных последствий общественно-государственного партнерства, связанных в первую очередь с ростом издержек управления, размытости ответственности должностных лиц, возникновением эффекта «управленческого оппортунизма». Общественно-государственное партнерство неминуемо ведет к расширению числа участников принятия управленческих решений; каждый из них обладает своим видением проблемы и ее решения, возникает постоянная необходимость согласования действий и поиска компромиссов.

Вопрос о дополнительных затратах на взаимоотношения – предмет дискуссии в научных кругах. Большинство исследователей считает, что коммуникационные и транзакционные издержки при сетевом взаимодействии сокращаются. Однако у этого мнения есть и противники: так как приходится затрачивать больше усилий и времени на коммуникацию, транзакционные издержки, связанные с сотрудничеством, будут гораздо выше, чем в иерархической структуре. Согласимся с мнением Р.Г. Пожидаева, что на этапе определения состава и роли партнеров такие издержки действительно могут быть очень высоки. Если же сеть достигает стабильности, то эти издержки заметно снижаются [8, с. 147]. С течением времени в условиях стабильного, конструктивного сотрудничества внешние эффекты расширяются, а транзакционные издержки, напротив, уменьшаются, поскольку процесс взаимодействия становится отточенным, оперативным, понятным для участников и населения территории в целом.

Вопросы развития общественно-государственного партнерства очень актуальны для проблемных территорий, к числу которых относится значительная часть регионов Дальнего Востока России. Для обеспечения устойчивого экономического роста и благоприятного социального климата их руководству становится в прямом смысле выгодным обратиться к общественности. С учетом воздействия общественно-государственного партнерства на развитие социального капитала, его активная реализация будет способствовать решению одной из самых острых дальневосточных проблем – стремительной миграционной убыли населения. В этой связи поиск и практическое использование дополни-

тельных параметров оценки качества взаимодействия власти и гражданского общества закладывают основы нового подхода к стратегическому управлению территориальным развитием.

1. Ежегодное Послание Президента Российской Федерации Федеральному собранию Российской Федерации от 12 декабря 2013 года [Электронный ресурс] // Официальный сайт Президента России. – Режим доступа : <http://президент.рф> (27.02.2014).

2. Сморгунов, Л.В. В поисках управляемости: концепции и трансформации государственного управления в XXI веке. – СПб.: Изд-во СПбГУ, 2012. – 362 с.

3. GR-связи с государством: теория, практика и механизмы взаимодействия бизнеса и гражданского общества с государством: Учеб. пособие / под ред. Л.В. Сморгунова и Л.Н. Тимофеевой. – М.: Российская политическая энциклопедия (РОССПЭН), 2012. – 407 с.

4. Якимец, В.Н., Исаева, Е.А. Рейтинг субъектов РФ по продвижению механизмов межсекторного социального партнерства и описание нормативно-правовой базы, регулирующей деятельность гражданского общества в Ярославской области // Оценка состояния и развития гражданского общества России: Проблемы, инструменты и региональная специфика / под ред. В.Н. Якимца. – М.: КРАСАНД, 2010. – С. 56-79.

5. Доклад о состоянии и тенденциях развития гражданского общества в Амурской области в 2011 году [Электронный ресурс] // Общественная палата Амурской области. – Режим доступа: <http://www.opamur.ru> (27.02.2014).

6. Анализ возможностей и проблем для социально ориентированных организаций в системе предоставления социальных услуг и административной реформы [Электронный ресурс]: отчет об исследовании / Центр Гражданского анализа и независимых исследований (Центр ГРАНИ). – Режим доступа: <http://www.granycenter.org> (27.02.2014).

7. Об Общественной палате Российской Федерации: Федер. закон от 04.04.2005 № 32-ФЗ. – Доступ из информационно-правового портала «Гарант».

8. Пожидаев, Р.Г. Три подхода к пониманию сетевых организаций // Вестник Томского гос. ун-та. – 2011. – № 343. – С. 143-147.