

## Концепция со-производства публичных услуг: создание базового условия развития сектора или поиски под фонарем?

Виталий Леонидович Тамбовцев

Московский государственный университет им. М.В. Ломоносова, Россия, e-mail: tambovtsev@econ.msu.ru

Ирина Андреевна Рождественская

Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации, Москва, Россия, e-mail: irozhdestiv@gmail.com

**Цитирование:** Тамбовцев В.Л., Рождественская И.А. (2023). Концепция со-производства публичных услуг: создание базового условия развития сектора или поиски под фонарем? *Terra Economicus* 21(1), 19–31. DOI: 10.18522/2073-6606-2023-21-1-19-31

*Рост экономического потенциала государств в большинстве стран мира в последние десятилетия резко повысил интерес к проблематике повышения результативности и эффективности государственного управления. Задачей статьи является анализ группы подходов, которые должны были заменить новый государственный менеджмент. Они ориентированы на усиление участия граждан в процессах принятия и реализации решений, что можно назвать концепцией со-производства. Основу анализа составляют положения экономической теории, такие как модель принципала-агента и понятие оппортунистического поведения. Исходя из этих положений, введено и проанализировано понятие со-производственного действия индивида, предложена классификация таких действий и определены условия принятия решений об их осуществлении. Анализ концепций со-производства публичных услуг, ценности для общества и новой социальной координации позволил сделать выводы о том, что в рамках теории государственного управления остаются без должного внимания не только упомянутые выше, но и другие положения экономической теории. Не учитывается тот факт, что публичные услуги относятся к разным типам экономических благ, таких как исследуемые, опытные и доверительные; отсутствует последовательное разграничение услуг и условий их потребления; в практических рекомендациях по совершенствованию государственного управления для стран, в которых сложились государства естественного типа, не учитываются результаты исследования социальных предпочтений индивидов. Исходя из этого, можно заключить, что проанализированные концепции не выходят за рамки предпосылок теории государственного управления, которые привели к возникновению и массовому распространению концепции нового государственного менеджмента, и не способны без упомянутых изменений повысить результативность и эффективность государственного управления.*

**Ключевые слова:** со-производство публичных услуг; ценность для общества; новая социальная координация; со-производственное действие; оппортунистическое поведение

# Concept of public services coproduction: Creating prerequisites of development or streetlight effect?

Vitaliy L. Tambovtsev

Lomonosov Moscow State University, Russia, e-mail: tambovtsev@econ.msu.ru

Irina A. Rozhdestvenskaya

Financial University, Moscow, Russia, e-mail: irozhdestv@gmail.com

**Citation:** Tambovtsev V.L., Rozhdestvenskaya I.A. (2023). Concept of public services coproduction: Creating prerequisites of development or streetlight effect? *Terra Economicus* 21(1), 19–31 (in Russian). DOI: 10.18522/2073-6606-2023-21-1-19-31

*The growth of the states' economic potential in most countries of the world in recent decades has sharply increased interest in effectiveness and efficiency of public administration. The purpose of this article is to analyze a group of approaches elaborated to replace the New Public Management. They are focused on the concept of co-production, which is strengthening the participation of citizens during decision-making and implementation. We rely on economic concepts, including that of opportunistic behavior, and principal-agent model, to introduce and analyze the concept of co-production action of an individual. Within the theoretical framework of Public Administration, there is a lack of attention to the economic concepts among research of Co-production of Public Services, Public Value and New Public Governance. Besides, the fact that public services belong to different types of economic goods, such as search, experience and credence ones, is also neglected; no consistent delimitation of services and customer support is provided; practical recommendations for improving public administration in natural states ignore the results of studies on the social preferences of individuals. We conclude that the analyzed concepts do not go beyond the Public Administration Theory assumptions, which have led to the emergence and mass dissemination of New Public Management approach. Without the change this article proposes, improving effectiveness and efficiency of public administration is hardly capable.*

**Keywords:** co-production of public services; Public Value; New Public Governance; co-productive action; opportunistic behavior

**JEL codes:** D73, H61, O21, P11

## Введение

В течение последних десятилетий многие государства стали крупнейшими экономическими агентами, сконцентрировав экономические ресурсы, непосредственно используемые в производстве благ и услуг. Поэтому неудивительно, что вопросы результативности и эффективности госуправления, от которых зависит продуктивность использования ресурсов, были и остаются ключевыми для реформирования систем государственного управления, которое неоднократно предпринималось во многих странах, исходя из различных политических и экономических соображений. С конца 1980-х до начала 2000-х гг. в экономически развитых странах в госуправлении преобладали различные варианты так называемого нового государственного менеджмента (НГМ), которые долго доказывали на опыте свою контрпродуктивность для широкого круга публичных услуг. Соответственно, в конце этого периода в литературе началось

обсуждение различных вариантов альтернативных концепций устройства госуправления, которые постепенно начали (частично) заменять прижившиеся практики НГМ<sup>1</sup>.

Среди упомянутых альтернатив особое внимание в научной литературе и управленческой практике получили такие концепции, как *со-производство публичных услуг* (public services co-production), *ценность для общества* (public value) и *новая социальная координация* (New Public Governance). Как НГМ, так и эти концепции имеют в своих основаниях политическую, юридическую и управленческую науки, однако явно в недостаточной степени учитывают исследования современной экономической теории.

Отмеченные моменты определили цели и задачи данной статьи. Они заключаются в анализе упомянутых выше концепций с позиций положений экономической теории для выявления тех их моментов, которые не нашли должного внимания исследователей, исходивших из иных методологических предпосылок. Между тем отсутствие полноценного учета последствий практического применения этих концепций может привести к непредвиденным результатам, как это имело место при использовании НГМ (Lapsley, 2009; Siverbo et al., 2019). Важно подчеркнуть, что *непредвиденными* такие последствия были только для тех, кто пренебрег результатами, полученными ранее в области экономической теории.

### Понятие со-производства

Концепция со-производства (со-создания или со-проектирования) публичных услуг возникла в мировой литературе сравнительно недавно, породив широкий спектр противоречивых позиций: от характеристики ее как действенного инструмента для реформирования этого сектора (Howlett et al., 2017) до оценки этого понятия как «магического» (Dudau et al., 2019).

Многие связывают начало использования этого понятия с именем Э. Остром, будущего лауреата премии памяти Альфреда Нобеля 2009 г., а в начале 1980-х гг. – одного из десяти авторов статьи в журнале, посвященном политическим исследованиям, в которой обсуждалась роль потребителей как со-производителей публичных услуг (Parks et al., 1981). Более точно, однако, характеризовать термин «со-производство» как результат совместного творчества В. Острома и Э. Острома (Ostrom and Ostrom, 1971), которые обозначили им действия потребителя услуг, необходимые для того, чтобы обеспечить их высокое качество, приведя пример с услугами образования: одних усилий преподавателя, без усилий студента, явно недостаточно, чтобы последний приобрел знания и навыки, ради которых он учится<sup>2</sup>.

За прошедшие полвека это понятие несколько раз уточнялось и пересматривалось (Whitaker, 1980; Fitzsimmons, 1985; Kelley et al., 1990; Osborne and Strokosch, 2013; Brandsen and Honingh, 2016), однако до сих пор исследователи оценивают его содержание как *неупорядоченное* (messiness) (Durose et al., 2022).

С нашей точки зрения, определенную ясность в понятие со-производства может внести экономический подход. Его часто отождествляют со сведением всего разнообразия типов поведения к тому, который нацелен на реализацию эгоистического материального интереса, однако это является чрезмерной примитивизацией экономического подхода. Экономическая теория действительно исходит из максимизации персональной функции полезности, однако *персональная* здесь вовсе не значит *эгоистическая материальная*: все люди, но в разной степени, имеют в составе своих функций полезности также и полезность *для других людей*. Чаще всего в роли таковых выступают лишь самые близкие члены семьи, но это могут быть и более широкие социальные группы, вплоть до той, которую принято называть «общество в целом». Тем самым реально существующими являются *социальные функции полезности*, которые и исследуются в экономической теории уже на протяжении достаточно долгого времени (Loewenstein et al., 1989; Brekke et al., 2003). Представление о социальности персональных функций полезности позволяет рассматривать про-социальное поведение не как «нестандартный» (по отношению к

<sup>1</sup> Ряд исследователей считает, что, несмотря на звучащую критику, НГМ отнюдь не завершил траекторию своего развития (Virtanen and Stenvall, 2014).

<sup>2</sup> Э. Шарп в этой связи подчеркнул, что со-производство каких-либо публичных услуг означает также *ответственность граждан* как со-производителей за их предоставление (Sharp, 1980).

эгоизму) альтруизм, а как реализацию собственных *широких* интересов, охватывающих и интересы других людей.

При таком подходе в центре внимания оказываются *действия индивидов*, регулярно получающих публичные услуги или уже получивших одноразовую услугу, такую, например, как среднее образование<sup>3</sup>. Иными словами, речь идет об индивидах, обладающих *практическим знанием*, приобретенным на основе опыта получения этих услуг.

Будем называть действие индивида *I со-производственным действием* (СПД), если оно нацелено на *снижение издержек и/или повышение качества* получения результата услуги, производимой действиями других людей. Такое стремление улучшить результат может относиться к: (1) персональному результату услуги, получаемой индивидом в данный момент или период; (2) персональному результату ожидаемой в будущем услуги; (3) результату, который получают близкие индивида, обратившиеся за услугой; (4) результату, который получит неопределенная группа лиц локального или иного сообщества. Приобретая (или приобретая) опыт получения услуги *S*, *I* осуществит одно или несколько СПД, если ожидаемые издержки окажутся ниже, чем ожидаемые выгоды от него. Разумеется, речь идет не о денежных, а о субъективных оценках, возникающих зачастую неосознанно, неявно и в зависимости от ситуации. Для стороннего наблюдателя такие оценки затруднительно получать, он может лишь *предполагать*, что в одних ситуациях какое-то из СПД будет осуществляться, а в других – нет. Тем не менее на качественном уровне такие предположения вполне могут быть сделаны.

Относительно СПД-1 прежде всего отметим, что *I* будет осуществлять комплементарные действия, позитивно сказывающиеся на результате, только в том случае, если его представления о содержании этого результата будут совпадать с представлениями о них профессионала, предоставляющего услугу. Например, если студент вуза убежден, что в ожидаемой жизни ему нужен лишь диплом, а не знания и навыки, которые предоставляются ему преподавателями, вряд ли он будет сам выполнять все те задания, которые должен, а не представлять их для контроля иными способами. Далее, действия типа СПД-1 не увеличивают объем услуг, предоставляемых их специализированными производителями. Многие публичные услуги, особенно те, которые принято называть административными, такие как получение паспорта, виз и т.п., вообще не требуют комплементарных действий, если не считать таковыми заполнения анкет, представление фотографий и т.п. Однако такие действия, хотя они и выполняются потребителем услуги, не соответствуют определению СПД, поскольку направлены не на снижение издержек, а на создание возможности получить желаемую услугу.

Действия СПД-2 могут быть двух видов: (а) по оказанию влияния на профессиональных производителей услуг путем обещания и реального предоставления «встречных» услуг, т.е. посредством того или иного социального обмена; (б) по самоподготовке к получению услуги на основе полученного опыта путем заблаговременного совершения комплементарных действий.

Действия СПД-3 также подразделяют на две группы, где лишь вариант (б) отличен от предыдущего, так как предполагает стимулирование и участие в самоподготовке близкого индивида.

Действия СПД-4 делятся на две группы: (в) оказание влияния на профессиональных производителей посредством участия в публичных акциях; (г) непосредственное участие в оказании услуг населению в рамках волонтерских движений и иных форм благотворительности.

Предложенный вариант трактовки феномена со-производства публичных услуг лишает это понятие черты неупорядоченности, поскольку трактует все многообразие действий как следствие решений индивидов с различными социальными функциями полезности. При этом индивиды, стремясь снизить издержки и/или повысить качество публичных услуг, находятся в различных ситуациях, т.е. в неодинаковых ресурсных ограничениях.

Завершая анализ концепции со-производства, остановимся на трех моментах. Во-первых, нельзя не заметить, что в настоящее время существует как минимум два источника интереса к тематике

<sup>3</sup> Понятие публичной (или государственной) услуги имеет в разных странах различное содержание. Ведь это услуги, оказываемые *госучреждениями*, а вопрос о том, какие из услуг оказывают такие организации, а какие – те или иные фирмы, решается на основе многих факторов: от исторических традиций до дефицитности госбюджета, и не имеет единого научно обоснованного решения. Часто встречающееся утверждение о том, что государство производит общественные блага и компенсирует «провалы рынка», основывается обычно на нечеткой трактовке обоих феноменов. Поэтому дать общее определение публичных услуг, отличное от того, что это услуги, оказываемые преимущественно государством, не представляется возможным.

со-производства в общественных коммуникациях (публицистике и политике): (1) желание граждан участвовать в организации предоставления публичных услуг для того, чтобы улучшить их состав, повысить объем и качество; (2) желание чиновников привлечь граждан к «самообслуживанию» в силу нехватки бюджетных средств, расходуемых государством на другие цели, нежели нужды граждан. Легко видеть, что эти интересы фактически противостоят друг другу, о чем ясно говорит ушедший опыт советского периода нашей страны с повсеместными «принудительно-добровольными» субботниками, а на отрезке завершения этого периода – с требованиями к пациентам, поступающим в клиники, приносить с собой не только постельное белье, но и необходимые лекарства. Разумеется, такие формы «со-производства» представляют собой крайности, а не массовое явление, но сам факт их возникновения ясно говорит о неоднозначном характере феномена со-производства.

Во-вторых, не следует забывать о том, что участие членов локальных сообществ в принятии решений может иметь оппортунистический характер, т.е. преследовать личный интерес с использованием коварства и лжи (Williamson, 1975: 26). Как ни странно, это обстоятельство не находит своего достойного отражения в литературе, посвященной проблематике со-производства публичных услуг (Lee et al., 2020). По нашему мнению, этому можно найти лишь одно объяснение: убежденность преобладающей части исследователей в том, что *любое* участие граждан в управлении деятельностью государства является не чем иным, как развитием демократии, что само по себе является ценностью высокого уровня (Munno and Nabatchi, 2014; Eriksson, 2022). Ряд исследователей говорит о существовании границ и пределов применения концепции со-производства (Torfing et al., 2019), но связывает их, скорее, с возможными высокими издержками организации взаимодействия госорганов с членами локальных сообществ и неоднородным участием различных групп, чем с оппортунистическим поведением. Не следует также упускать из вида, что оппортунизм могут легко проявлять и работники госучреждений, призванных предоставлять публичные услуги, а не только потребители этих услуг. Так, провалы публичных услуг (Van de Walle, 2016) могут быть следствием именно такого оппортунизма, однако он не упоминается в этой статье как одна из их причин. Вместе с тем, как отмечает Ш. Мизрахи, когда и государственный, и частный сектор не способны удовлетворить нужды граждан, а их попытки повлиять на политиков для изменения позиций госсектора не приводят к успеху, «они пытаются найти альтернативный метод предоставления услуг, которым часто становится самоснабжение (self-provision) услугами» (Mizrahi, 2012: 285). Понятно, что отсутствие адекватной реакции политиков на запросы граждан может быть проявлением их оппортунизма, однако автор об этом не говорит. Этот момент также не подчеркивается и в исследованиях «темной стороны» со-производства публичных услуг (Williams et al., 2020).

В-третьих, продуктивность со-производства публичных услуг очевидным образом зависит от *уровня участия* граждан в трансформации соответствующего сектора: чем он выше, тем шире возможности обеспечить рост удовлетворенности потребителей в получаемых услугах. Однако для любого индивида участие в какой-либо деятельности сопряжено с альтернативными издержками, в силу чего для такого участия должны найтись те или иные *стимулы*. Как было показано в (Almond and Verba, 1963) и многократно подтверждено другими исследованиями, готовность граждан участвовать в тех или иных формах взаимодействия в принятии решений органами власти определяется типом и уровнем *гражданской культуры*. Этот фактор не нашел пока широкого применения в анализе проблематики со-производства (Andrews et al., 2015).

Таким образом, мы можем сделать вывод о том, что концепция со-производства публичных услуг вряд ли может рассматриваться как надежная замена НГМ, способная повысить удовлетворенность граждан качеством получаемых услуг. Каков в этом плане потенциал других «парадигм», предложенных как альтернативы НГМ?

### Ценность для общества

Концепция «*ценность для общества*» (Public Value)<sup>4</sup> была предложена М. Муром как характеристика того, что производят организации госсектора под руководством своих менеджеров (Moore, 1994). Как он писал, «менеджеры госорганов являются исследователями, которые, вместе

<sup>4</sup> Часто переводится на русский язык не вполне точно как «публичная ценность», «общественная ценность» и т.п., что создает иногда семантические конфликты в содержании соответствующих публикаций.

с другими, стремятся (*seek to*) открывать, определять и производить ценность для общества» (Moore, 1995: 20–21). То, что перечисленные виды деятельности свойственны *предпринимателям*, писали в разное время такие разные экономисты, как Ф. Найт, И. Кирцнер, Г. Саймон и многие другие. Между тем госорганизации, производящие публичные услуги, отнюдь не тождественны предпринимательским фирмам, которые на свой страх и риск производят некоторую продукцию, успешность продаж которой полностью определяет благосостояние их работников, управленцев и владельцев. Скорее, наоборот, *автономность* госорганизаций весьма и весьма *ограничена*: во-первых, законодательством, а во-вторых – wybranными избирателями политиками разных уровней, курирующими их деятельность. Безусловно, управленцы госорганизаций обладают некоторой свободой выбора, но изменить миссию госорганизации, зафиксированную в конституирующих ее работу документах (уставах, положениях и т.п.), – например, перейти от услуг высшего образования к услугам здравоохранения, – они не в состоянии. Поэтому для управленцев госорганизаций «открытие, определение и производство ценностей для общества» в действительности являются задачей, решаемой чтением уставной документации руководимой ими организации и других нормативных документов. В изложении М. Мура эти действия выглядят так, как если бы нанятые управленцы были *создателями* этих организаций, и до их «акта творения» о том, что должно делать правительство и различные госорганизации, не задумывался бы ни один человек. Другое дело, что хороший управленец не может не думать о том, как достигать предписанных целей организации с большей продуктивностью, качеством и т.п. Но такого рода улучшения и изменения вряд ли можно считать самостоятельной ценностью для общества, отличной от тех действий, осуществление которых *предписано* организации существующим законодательством.

Несмотря на очевидность высказанных сомнений, эта концепция, как отмечает Дж. О'Флинн, встретила широкое признание со стороны как практиков, так и ученых, поскольку не только «давала ответ на идеи нового государственного менеджмента, но также обеспечивала интересный способ взглянуть на то, что делают организации государственного сектора и их менеджеры» (O'Flynn, 2007: 353). В исследовании, выполненном для секретариата кабинета министров Великобритании, авторы выделили три ключевых компонента ценности для общества: во-первых, это услуги, доставляемые на основе встреч с потребителями, справедливости и равенства; во-вторых, конечные результаты услуг, отвечающие всеобщим ожиданиям, таким как национальная безопасность, снижение уровня бедности или общественное здоровье; в-третьих, это доверие правительству и его легитимность, являющиеся ведущими в создании ценности для общества: «даже если формально услуги и их конечные результаты произведены, то отсутствие доверия будет по существу (*effectively*) разрушать ценность для общества» (Kelly et al., 2002: 17).

Схожие позиции представлены в (Moore and Braga, 2004), где авторы считают, что народ решает сообща через выбранных представителей, что для него, как коллектива, является ценностью; в (Alford, 2002), где, согласно автору, ценность для общества – это нечто, доставляемое правительственными организациями своему *народу*, а не индивидам; а также во многих других публикациях.

Ключевой для корректного понимания этой позиции выступает трактовка ценности для общества как *политически опосредованного* феномена. Эта опосредованность, судя по приведенным цитатам, понимается их авторами так, что народ выражает свои желания через выборы тех политиков, чьи позиции относительно того, что нужно людям, представляются им наиболее близкими его (народа) собственной позиции. Такая трактовка предполагает, что «народ» – это некоторое самостоятельное «существо», имеющее нужды и предпочтения, *отличные* от нужд и предпочтений составляющих его индивидов. Такую точку зрения высказывал, как известно, более ста лет назад Э. Дюркгейм, полагавший, что группы людей разных размеров не просто существуют, но еще и мыслят и действуют, притом не так, как составляющие их люди: «Разумы людей, формируя группы путем смешения и слияния (*by mingling and fusing*), рожают существо, если хотите, психологическое, но конституирующее физическую индивидуальность нового рода (*new sort*)... Группа мыслит, чувствует и действует совсем не так, как поступали бы ее члены, будучи вне нее. Если мы начинаем с индивидов, мы не сможем понять ничего из того, что имеет место

в группе» (Durkheim, 1938: 103–104 [цит. по: Gordon, 2003: 653]). Этот подход, известный как методологический холизм, восходит, как легко видеть, к античной философии, родившейся в те времена, когда существование над-индивидуальных «сущностей», таких как олимпийские боги, было вполне очевидной реальностью. В наше время методологический холизм (по крайней мере, в экономической науке) на деле отказался от этой онтологической составляющей, сведясь к тому, что при объяснении человеческих действий нужно учитывать также и различные социальные факторы, но, как видно, сохранился у некоторых исследователей государственного управления...

Тем не менее, если исследователи готовы опираться не только на теоретические конструкты, но также и на эмпирические данные, они не могут не прийти к выводу, что упомянутая выше политическая опосредованность является не более чем не подтверждаемой эмпирикой гипотезой, основанной на предпосылке рационального выбора. Исследователями электорального поведения давно установлено, что решения избирателей зависят от множества самых разных факторов и не часто бывают рациональными, опирающимися на идеологическое сходство с кандидатами (Goldman, 1966; Brogan, 2001); более того, с позиций рационального выбора само участие в выборах нерационально (Aldrich, 1993). Тем самым ценностями для общества оказывается не то, чего желают все или хотя бы большинство граждан, а то, что объявляют таковым избранные политики и передают для реализации назначенным работникам. Недаром Р. Бокс прямо называл администраторов опекунами и хранителями общественного интереса (Vox, 1992): ведь общественный интерес – это чаще всего то, что *объявляют* таковым политики.

Что же касается доверия как решающего фактора создания ценности для общества, то и в этом вопросе сторонникам замены этой концепцией широко распространенного НГМ есть над чем задуматься: эмпирический анализ ясно показывает, что упомянутая выше ситуация, когда публичные услуги предоставляются на должном уровне, а доверия нет, весьма маловероятна для большинства стран. Исключение могут составлять лишь передовые промышленные демократии, где значительную часть населения составляют высокообразованные граждане с высоким социальным статусом. Несоответствие действий правительств изменяющимся ожиданиям этой части населения действительно приводит к снижению доверия правительствам, несмотря на высокий уровень оказания публичных услуг (Dalton, 2005). Для других стран и социальных страт снижение числа потребителей, неудовлетворенных полученными публичными услугами, оказывает наиболее сильное воздействие на рост доверия к правительству (Kampen et al., 2006).

Разумеется, исходный постулат концепции – госорганизации производят ценность для общества усилиями менеджеров – не мог не вызвать у исследователей вопроса о том, в чем же заключается эта ценность? Одна ли она или существует много разных ценностей для общества? По мнению многих, речь должна идти о широком разнообразии таких ценностей (Van der Wal and Van Hout, 2009; Aligica and Tarko, 2013), которые вполне могут конкурировать друг с другом (Van Der Wal et al., 2011). При этом некоторые авторы, исходя из своеобразной трактовки ценности для общества как совокупности ценностей, разделяемых управленцами госорганизаций, путем опроса более пятисот респондентов установили их состав: ценность общества как такового, соблюдение правил, согласование интересов, соблюдение бюджета, действенные предложения, профессионализм и концентрация на пользователе (Andersen et al., 2012).

В ходе развития обсуждаемой концепции было предложено учитывать ее связь с концепцией со-производства публичных услуг в форме со-производства ценности для общества не одними госучреждениями, но в их взаимодействии с фирмами и НКО (Bryson et al., 2017). При этом мнение ряда исследователей о том, что возникновение концепции ценностей для общества означало переход к новой «парадигме» в госуправлении (O'Flynn 2007; West and Davis, 2011), было критически воспринято другими учеными (Lodge and Gill, 2011). Дискуссия о концепции ценности для общества продолжается и в наши дни, что явно свидетельствует о неудовлетворенности части исследователей результатами, достигнутыми более десятилетия назад (Brown et al., 2021). Попытка оценить место ценности для общества в совокупности других концептуальных подходов к госуправлению была предпринята в (Turkel and Turkel, 2016). По мнению авторов, если традиционная теория госуправления была ориентирована на снижение коррупции и повы-

шение рациональности госучреждений, а новый государственный менеджмент сосредоточился на экономической эффективности, то теория ценности для общества пытается примирить и сбалансировать их противоречия, соединяя экономическую эффективность, организационные практики, рациональность и независимость госучреждений, формируя ценность для общества как всеохватывающий (*encompassing*) подход.

Завершая этот раздел, остановимся на важном результате, касающемся связи между институциональной средой страны и успешностью реализации концепции в ее государственном управлении. Как показано в (Shaw, 2013), для того чтобы управленцы госучреждений содействовали производству тех услуг, которые будут удовлетворять нужды граждан, необходимы институты, способные обеспечить широкое участие граждан не только в реализации, но и в выработке политических решений. Это непосредственно приводит нас к третьей из названных выше концепций.

### Новая социальная координация

Среди понятий, анализируемых в данной статье, понятие новой социальной координации (НСК, в оригинале *New Public Governance*<sup>5</sup>) имеет самую короткую историю. Оно было предложено С. Осборном (Osborne, 2006) как отражение формирующейся новой «парадигмы» государственного управления, призванной заменить концепцию НГМ, исходя из идей более широкого вовлечения различных акторов в разработку социальной политики и принятие решений в публичном секторе. Другое название того же подхода – сотрудничество (collaborative governance), т.е. «управленческое соглашение, в котором одно или несколько государственных агентств непосредственно вовлекают негосударственных стейкхолдеров в процесс коллективного принятия решений, который является неформальным, консенсус-ориентированным и совещательным (*deliberative*), а также направлен на выработку или реализацию социальной политики либо управление социальными программами или активами» (Ansell and Gash, 2008: 544). Схожее понимание обсуждаемого подхода приводится в (Bryson et al., 2014; Runya et al., 2015).

Положения теории социальных сетей и теории сложности составляют основу концепции социальной координации, разработанной Э.-Х. Клейном, Й. Коппеньяном и их коллегами (Klijn et al., 1995; Klijn and Koppenjan, 2000). Поскольку акторы сетей не обязательно являются выборными политиками или назначенными госслужащими, понятно, что работа подобных сетей представляет собой тот или иной вариант процессов социальной координации, которые в силу разнообразия их участников и отношений между ними не могут не быть сложными. Здесь нельзя не отметить, что сложность, – безусловно, фактор, влияющий на изменения в системах госуправления, однако это сложность особого рода, связанная с необходимостью решения так называемых «нехороших (*wicked*) проблем». Это понятие, введенное в научный оборот более полувека назад (Churchman, 1967; Rittel and Webber, 1973), широко используется для характеристики процесса принятия социальных решений и обозначает ситуации согласования интересов, в которых не могут быть реализованы научно обоснованные решения: даже если такие будут вычислены, нет никаких гарантий, что несогласные стороны примут его. В нашем случае возникновение таких проблем обусловлено ростом важности учета мнений каждого из стейкхолдеров, так как неучет этих мнений достаточно остро воспринимается как снижение уровня демократии, против чего протестуют все возрастающие части населения (Koppenjan and Koliba, 2013). Если для других видов сложности в принципе могут быть найдены оптимальные вычисляемые научные решения, то «решения» нехороших проблем могут быть достигнуты либо убеждением (в том числе не вполне корректными приемами), либо принуждением (например, угрозой насилия с одной из сторон).

В принципе, со-производство публичных услуг их потребителями и другими стейкхолдерами, – естественно, на высоких «ступенях лестницы участия» (Arnstein, 1969) – содержательно является разновидностью социальной координации. Активизация участия граждан в решении

<sup>5</sup> Термин *governance* переводится на русский язык по-разному, и чаще всего – как *управление*; например, «corporate governance» традиционно понимается как «корпоративное управление», хотя по содержанию речь идет не об управлении в строгом смысле, а именно о координации действий внутри корпораций различных субъектов управления. В данном случае содержательно *public governance* – это взаимодействие нескольких относительно независимых субъектов для выработки согласованных решений, что лучше всего переводить термином «координация».

задач улучшения предоставления им публичных услуг в этой связи может оказаться важным фактором, способным привести к росту электоральной активности. Отсюда вполне понятна трактовка НСК как политико-административной системы (Torfing and Triantafyllou, 2013) и выявление факторов участия в такой системе (Ansell et al., 2020).

Появление рассматриваемой концепции вовсе не привело к утрате исследователями внимания к изучению со-производства публичных услуг. Так, в (Nabatchi et al., 2017), несмотря на то, что участие граждан в политических процессах изучается в связи с процессами государственного управления уже более полувека, была предложена новая типология участия в со-производстве публичных услуг, в которой соединены три уровня участия (индивидуальный, групповой и коллективный) и его четыре фазы (включение в работу (*commissioning*), проектирование и принятие решений, предоставление услуг, оценка результатов). В (Douglas et al., 2020) охарактеризовано формирование доступной для исследователей базы данных, касающихся участия граждан в сотруднической координации.

Завершая краткий анализ, обратим внимание на то, что, хотя внутри науки государственного управления НГМ и НСК считаются явными *альтернативами*, на практике имеет место совместное применение этих концепций. Например, в (Wiesel and Modell, 2014) эмпирический анализ реформирования политики в области транспортной инфраструктуры в Швеции показал частичное совмещение упомянутых концепций. С нашей точки зрения, подобные феномены можно считать явным свидетельством отсутствия строгой и обоснованной *теории* государственного управления – такой теории, которая не была бы эклектичным набором подходов, отражающих точки зрения разных наук, а интегрировала бы те из них, что могут быть системно соединены.

## Заключение

Недавняя статья приглашенных редакторов выпуска журнала *Public Money & Management*, посвященная будущему концепции со-производства публичных услуг, начинается с интересного вопроса в подзаголовке: «Со-производство: из-за чего переполох?» (Bovaird et al., 2019). Действительно, представленный выше анализ показывает, что применение концепции на практике, с одной стороны, достаточно успешно продолжается в странах, власти которых заинтересованы в развитии демократии и более широком участии населения в принятии политических решений. С другой стороны, подобный опыт выявляет ограничения использования этой концепции, что вполне естественно для самых разных методов управления в сложных социально-экономических системах. Как представляется, приведенный вопрос группы известных исследователей проблематики государственного управления обусловлен отсутствием ясности и определенности относительно того, является ли эта концепция «полной» *альтернативой* концепции НГМ, преобладавшей в системах госуправления в большинстве стран<sup>6</sup>.

С нашей точки зрения, обоснованность такой (неявной) постановки проблемы вызывает большие сомнения. Ведь фактическое широкое распространение элементов НГМ в самых разных странах мира обусловлено идеологической нейтральностью вводимых элементов этой концепции, их «технологичностью», что и дало возможность их продолжающегося использования в государствах, относящихся как к группе естественных, так и к группе «открытого доступа», по терминологии Д. Норта и его коллег (North et al., 2009). Все альтернативы НГМ, включая рассмотренные в этой статье, будучи идеологически «нагруженными», такими свойствами не обладают. Это означает, что они могут иметь либо узкое применение в одной из названных групп стран, либо широкое, но только с имитацией применения в одной из групп.

Есть ли иные причины для «переполоха» относительно концепции со-производства публичных услуг? По нашему мнению, к ним относятся вопросы, которые явно не в достаточной степени обсуждаются в связи с более широкой тематикой повышения результативности и эффективности государственного управления. Общая черта этих вопросов – связь с теми или иными положениями экономической теории, которые слабо учитываются в изучении государственного управления, о чем было сказано во Введении.

<sup>6</sup> Представления об имевшей место некоторое время «полной победе» НГМ на самом деле является мифом (Goldfinch and Wallis, 2010).

Во-первых, при всем разнообразии видов публичных услуг все они укладываются в три типа экономических благ, различаемых по уровню издержек потребителей, необходимых для оценки их качества: исследуемые блага, для которых такие издержки до потребления близки к нулю; опытные блага, оценка которых с низкими издержками может быть получена после потребления; доверительные блага, качество которых можно оценить спустя значительное время после потребления (Ekelund et al., 1995). Для улучшения предоставления публичных услуг это означает как минимум две вещи: названные типы услуг требуют применения различных технологий их оценки, а также различных типов участия потребителей в этих технологиях. Например, услуга образования – классическое доверительное благо, в силу чего учащиеся в процессе получения услуги *не могут корректно* оценить ее качество; несмотря на это, мы сплошь и рядом сталкиваемся с непониманием этого на практике.

Во-вторых, в исследованиях маркетинга давно принято разграничение *потребления услуги и условий*, в которых оно осуществляется (Sterling and Lambert, 1989). Хотя в прикладных исследованиях им часто пренебрегают (Sheth et al., 2020: 1788), для публичных услуг, анализируемых с точки зрения концепции со-производства, это разграничение особенно значимо (Тамбовцев, 2006), поскольку позволяет четко определить, какой из названных элементов – собственно услуга или условия ее потребления – в наибольшей степени должен быть объектом совместной оценки и со-проектирования.

В-третьих, в экономической теории около полувека исследуются социальные предпочтения индивидов (Becker, 1974), включающие значимость тех или иных благ не только для индивида, но и для других людей, начиная от близких родственников и кончая различными широкими группами. Также достаточно давно началось изучение предпочтений работников госучреждений (Rainey, 1982), в рамках которого был выявлен феномен *мотивации служения обществу* (Perry and Wise, 1990; Perry, 1997) как частный случай социальных предпочтений. Последние имеют эволюционные основания (Becker, 1976), в силу чего для решения задач совершенствования госуправления в странах с естественными государствами было бы весьма полезно не только изучать распределение мотивов среди госслужащих разных уровней управления, но и вырабатывать рекомендации по развитию критериев рекрутирования новых работников с учетом наличия или отсутствия упомянутых мотивов.

Разумеется, применение положений экономической теории для анализа концепций государственного управления отмеченными моментами отнюдь не исчерпывается, однако ограниченные размеры журнальной статьи не дают возможности расширить исследование.

## Литература / References

- Тамбовцев В.Л. (2006). Стандарты государственных услуг (экономическая теория и российские реформы). *Общественные науки и современность* (4), 5–20. [Tambovtsev, V. (2006). Standards of state services and Russian reforms. *Social Sciences and Contemporary World* (4), 5–20 (in Russian)].
- Aldrich, J. (1993). Rational choice and turnout. *American Journal of Political Science* **37**(1), 246–278.
- Alford, J. (2002). Defining the client in the public sector: A social exchange perspective. *Public Administration Review* **62**(3), 337–346.
- Aligica, P., Tarko, V. (2013). Co-production, polycentricity, and value heterogeneity: The Ostroms public choice institutionalism revisited. *American Political Science Review* **107**(4), 726–741.
- Almond, G., Verba, S. (1963). *The Civic Culture: Political Attitudes and Democracy in Five Nations*. Princeton: Princeton University Press.
- Andersen, L., Jørgensen, T., Kjeldsen, A., Pedersen, L., Vrangbæk, K. (2012). Public value dimensions: Developing and testing a multi-dimensional classification. *International Journal of Public Administration* **35**(11), 715–728.
- Andrews, R. (2007). Civic culture and public service failure: An empirical exploration. *Urban Studies* **44**(4), 845–863.
- Andrews, R., Guarneros-Meza, V., Downe, J. (2015). Public management reforms and social cohesion in Europe: The view from the top. *Public Management Review* **18**(4), 558–582.

- Ansell, C., Doberstein, C., Henderson, H., Siddiki, S., 'T Hart, P. (2020). Understanding inclusion in collaborative governance: A mixed methods approach. *Policy and Society* **39**(4), 570–591.
- Arnstein, S. (1969). A ladder of citizen participation? *Journal of the American Institute of Planners* **35**(4), 216–224.
- Becker, G. (1974). A theory of social interactions. *Journal of Political Economy* **82**(6), 1063–1093.
- Becker, G. (1976). Altruism, egoism, and genetic fitness: Economics and sociobiology. *Journal of Economic Literature* **14**(3), 817–826.
- Bovaird, T., Flemig, S., Loeffler, E., Osborne, S. (2019). How far have we come with co-production – And what's next? *Public Money & Management* **39**(4), 229–232.
- Box, R. (1992). The administrator as trustee of the public interest: Normative ideals and daily practice. *Administration & Society* **24**(3), 323–345.
- Brandsen, T., Honingh, M. (2016). Distinguishing different types of coproduction: A conceptual analysis based on the classical definitions. *Public Administration Review* **76**(3), 427–435.
- Brekke, K., Kverndokk, S., Nyborg, K. (2003). An economic model of moral motivation. *Journal of Public Economics* **87**(9–10), 1967–1983.
- Brogan, J. (2001). The mirror of enlightenment: The rational choice debate. *Review of Politics* **58**(4), 793–806.
- Brown, P., Cherney, L., Warner, S. (2021). Understanding public value – Why does it matter? *International Journal of Public Administration* **44**(10), 803–807.
- Bryson, J., Crosby, B., Bloomberg, L. (2014). Public value governance: Moving beyond traditional public administration and the new public management. *Public Administration Review* **74**(4), 445–456.
- Bryson, J., Sancino, A., Benington, J., Sørensen, E. (2017). Towards a multi-actor theory of public value co-creation. *Public Management Review* **19**(5), 640–654.
- Churchman, C. (1967). Wicked problems. *Management Science* **14**(4), B141–B142.
- Dalton, R. (2005). The social transformation of trust in government. *International Review of Sociology / Revue Internationale de Sociologie* **15**(1), 133–154.
- Dixon, J., Melloni, E., Echevarria, L., Osimo, D., Rykkja, L., Shaw, K., Sørdsal, L., Triantafillou, A., Vasilescu, C. (2021). Creating public value together: From research to action. *The Co-Creation Compass* (27). Brussels: Lisbon Council.
- Douglas, S., Ansell, C., Parker, C., Sørensen, E., 'T Hart, P., Torfing, J. (2020). Understanding collaboration: Introducing the collaborative governance case databank. *Policy and Society* **39**(4), 495–509.
- Dudau, A., Glennon, R., Verschuere, B. (2019). Following the yellow brick road? (Dis)enchantment with co-design, co-production and value co-creation in public services. *Public Management Review* **21**(11), 1577–1594.
- Durkheim, E. (1938). *The Rules of Sociological Method*. Chicago: University of Chicago Press.
- Durose, C., Perry, B., Richardson, L. (2022). Is co-production a 'good' concept? Three responses. *Futures* **142**, article 102999. DOI: 10.1016/j.futures.2022.102999
- Ekelund, R., Mixon, F., Ressler, R. (1995). Advertising and information: an empirical study of search, experience and credence goods. *Journal of Economic Studies* **22**(2), 33–43.
- Eriksson, E. (2022). Coproduction and inclusion: A public administrator perspective. *International Public Management Journal* **25**(2), 217–240.
- Fitzsimmons, J. (1985). Consumer participation and productivity in service operations. *Interfaces* **15**(3), 60–67.
- Goldfinch, S., Wallis, J. (2010). Two myths of convergence in public management reform. *Public Administration* **88**(4), 1099–1115.
- Goldman, S. (1966). Voting behavior on the United States Courts of Appeals, 1961–1964. *American Political Science Review* **60**(2), 374–383.
- Gordon, S. (2003). *The History and Philosophy of Social Science*. London and New York: Routledge.

- Howlett, M., Kekez, A., Poocharoen, O. (2017). Understanding co-production as a policy tool: Integrating new public governance and comparative policy theory. *Journal of Comparative Policy Analysis* **19**(5), 487–501.
- Kampen, J., Van De Walle, S., Bouckaert, G. (2006). Assessing the relation between satisfaction with public service delivery and trust in government: The impact of the predisposition of citizens toward government on evaluations of its performance. *Public Performance & Management Review* **29**(4), 387–404.
- Kelley, S., Donnelly, J., Skinner, S. (1990). Customer participation in service production and delivery. *Journal of Retailing* **66**(3), 315–335.
- Kelly, G., Mulgan, G., Muers, S. (2002). *Creating Public Value: An Analytical Framework for Public Service Reform*. London: Strategy Unit, Cabinet Office.
- Klijn, E., Koppenjan, J. (2000). Public management and policy networks: Foundations of a network approach to governance. *Public Management: An International Journal of Research and Theory* **2**(2), 135–158.
- Klijn, E.-H., Koppenjan, J., Termeer, K. (1995). Managing networks in the public sector: A theoretical study of management strategies in policy networks. *Public Administration* **73**(3), 437–454.
- Koppenjan, J., Koliba, C. (2013). Transformations towards new public governance: Can the new paradigm handle complexity? *International Review of Public Administration* **18**(2), 1–8.
- Lapsley, I. (2009). New public management: The cruellest invention of the human spirit? *Abacus* **45**(1), 1–21.
- Lee, J., Choi, H.-S., Han, S. (2020). Opportunism and opportunity cost as antecedents of participatory behavior. *Annals of Social Sciences & Management Studies* **6**(1), 28–35.
- Lodge, M., Gill, D. (2011). Toward a new era of administrative reform? The myth of post-NPM in New Zealand. *Governance. An International Journal of Policy, Administration, and Institutions* **24**(1), 141–166.
- Loewenstein, G., Thompson, L., Bazerman, M. (1989). Social utility and decision making in interpersonal contexts. *Journal of Personality and Social Psychology* **57**(3), 426–441.
- Mills, P., Morris, J. (1986). Clients as “partial” employees of service organizations: Role development in client participation. *Academy of Management Review* **11**(4), 726–735.
- Mizrachi, S. (2012). Self-provision of public services: Its evolution and impact. *Public Administration Review* **72**(2), 285–291.
- Moore, M. (1994). Public value as the focus of strategy. *Australian Journal of Public Administration* **53**(3), 296–303.
- Moore, M. (1995). *Creating Public Value: Strategic Management in Government*. Cambridge: Harvard University Press.
- Moore, M., Braga, A. (2004). Police performance measurement: A normative framework. *Criminal Justice Ethics* **23**(1), 3–19.
- Munno, G., Nabatchi, T. (2014). Public deliberation and co-production in the political and electoral arena: A citizens’ jury approach. *Journal of Deliberative Democracy* **10**(2), Art. 1.
- Nabatchi, T., Sancino, A., Sicilia, M. (2017). Varieties of participation in public services: The who, when, and what of coproduction. *Public Administration Review* **77**(5), 766–776.
- North, D., Wallis, J., Weingast, B. (2009). *Violence and Social Orders: A Conceptual Framework for Interpreting Recorded Human History*. Cambridge: Cambridge University Press.
- O’Flynn, J. (2007). From new public management to public value: Paradigmatic change and managerial implications. *Australian Journal of Public Administration* **66**(3), 353–366.
- Osborne, S. (2006). The new public governance? *Public Management Review* **8**(3), 377–387.
- Osborne, S., Stokosch, K. (2013). It takes two to tango? Understanding the co-production of public services by integrating the services management and public administration perspectives. *British Journal of Management* **24**(Is. Suppl.), S31–S47.
- Ostrom, V, Ostrom, E. (1971). Public choice: A different approach to the study of public administration. *Public Administration Review* **31**(2), 203–216.

- Parks, R., Baker, P., Kiser, L., Oakerson, R., Ostrom, E., Ostrom, V., Percy, S., Vandivort, M., Whitaker, G., Wilson, R. (1981). Consumers as coproducers of public services: Some economic and institutional considerations. *Policy Studies Journal* **9**(7), 1001–1011.
- Perry, J. (1997). Antecedents of public service motivation. *Journal of Public Administration Research and Theory* **7**(2), 181–197.
- Perry, J., Wise, L. (1990). The motivational bases of public service. *Public Administration Review* **50**(3), 367–373.
- Rainey, H. (1982). Reward preferences among public and private managers: In search of the service ethic. *American Review of Public Administration* **16**(4), 288–302.
- Rittel, H., Webber, M. (1973). Dilemmas in a general theory of planning. *Policy Sciences* **4**(2), 155–169.
- Runya, X., Qigui, S., Wei, S. (2015). The third wave of public administration: The new public governance. *Canadian Social Science* **11**(7), 11–21.
- Sharp, E. (1980). Towards a new understanding of urban services and citizen participation: The co-production concept. *Midwest Review of Public Administration* **14**(2), 105–118.
- Shaw, R. (2013). Another size fits all? Public value management and challenges for institutional design. *Public Management Review* **15**(4), 477–500.
- Sheth, J., Jain, V., Ambika, A. (2020). Repositioning the customer support services: the next frontier of competitive advantage. *European Journal of Marketing* **54**(7), 1787–1804.
- Siverbo, S., Cäker, M., Åkesson, J. (2019). Conceptualizing dysfunctional consequences of performance measurement in the public sector. *Public Management Review* **21**(12), 1801–1823.
- Sterling, J., Lambert, D. (1989). Customer service research: past, present and future. *International Journal of Physical Distribution & Materials Management* **19**(2), 2–23.
- Torfiing, J., Sørensen, E., Røiseland, A. (2019). Transforming the Public Sector into an Arena for Co-Creation: Barriers, Drivers, Benefits, and Ways Forward. *Administration & Society* **51**(5), 795–825.
- Torfiing, J., Triantafyllou, P. (2013). What's in a name? Grasping new public governance as a political-administrative system. *International Review of Public Administration* **18**(2), 9–25.
- Turkel, E., Turkel, G. (2016). Public Value Theory: Reconciling Public Interests, Administrative Autonomy and Efficiency. *Review of Public Administration and Management* **4**(2), Art. 189. DOI: 10.4172/2315-7844.1000189
- Van de Walle, S. (2016). When public services fail: A research agenda on public service failure. *Journal of Service Management* **27**(5), 831–846.
- Van der Wal, Z., de Graaf, G., Lawton, A. (2011). Competing values in public management. *Public Management Review* **13**(3), 331–341.
- Van der Wal, Z., Van Hout, E. (2009). Is public value pluralism paramount? The intrinsic multiplicity and hybridity of public values. *International Journal of Public Administration* **32**(3-4), 220–231.
- Virtanen, P., Stenvall, J. (2014). The evolution of public services from co-production to co-creation and beyond: New public management's unfinished trajectory? *International Journal of Leadership in Public Services* **10**(2), 91–107.
- West, K., Davis, P. (2011). What is the public value of government action? Toward a (new) paradigmatic approach to values questions in public endeavours. *Public Administration* **89**(2), 226–241.
- Whitaker, G. (1980). Coproduction: Citizen participation in service delivery. *Public Administration Review* **40**(3), 240–246.
- Wiesel, F., Modell, S. (2014). From new public management to new public governance? Hybridization and implications for public sector consumerism. *Financial Accountability & Management* **30**(2), 175–205.
- Williams, O., Sarre, S., Papoulias, S., Knowles, S., Robert, G., Beresford, P., Rose, D., Carr, S., Kaur, M., Palme, V. (2020). Lost in the shadows: Reflections on the dark side of co-production. *Health Research Policy and Systems* **18**, Art. 43.
- Williamson, O. (1975). *Markets and Hierarchies: Analysis and Antitrust Implications*. New York: Free Press.