

Политические процессы и практики

БОЛЬШАКОВА Юлия Михайловна – кандидат политических наук, старший научный сотрудник института политической психологии и прикладных политических исследований Ленинградского государственного университета им. А.С. Пушкина (196605, Россия, г. Санкт-Петербург, Пушкин, Петербургское ш., 10; academy.prof.com@gmail.com)

КОНЦЕПЦИЯ СОВМЕСТНОГО ПРОИЗВОДСТВА ПУБЛИЧНЫХ УСЛУГ: ВОПРОСЫ ИНТЕРПРЕТАЦИИ И ЭВОЛЮЦИИ

Аннотация. В работе раскрывается сущность концепции совместного производства публичных услуг. Автор показывает, что содержание понятия «совместное производство» публичных услуг менялось синхронно с эволюцией публичного управления, приобретая особое звучание в рамках соответствующей парадигмы, и делает вывод, что новое звучание концепция совместного производства приобретает в рамках парадигмы *new public governance*, в рамках которой можно говорить о реальном участии граждан в производстве публичных услуг. В то же время остается серьезная проблема деформализации такого участия.

Ключевые слова: публичное управление, публичная услуга, парадигма публичного управления, концепция совместного производства публичных услуг, удовлетворенность качеством публичных услуг

Концепция совместного производства услуг не является новой. Так, в исследованиях в области государственной политики и государственного управления она появилась в начале 1980-х гг. В литературе, посвященной управлению услугами [Normann 1991], подчеркивалось, что услуги неизбежно производятся совместно обслуживающим персоналом и пользователями.

В экономических исследованиях совместное производство описывалось как альтернативный институциональный механизм, с помощью которого различные виды организаций могут вносить свой вклад в предоставление публичных услуг. Этот подход основан на предпосылке, что правительство не может выступать в качестве единственного поставщика государственных услуг.

Совместное производство публичных услуг как теоретическая концепция существует уже более 30 лет. Возобновившийся в последнее время интерес к совместному производству был стимулирован двумя явлениями. С одной стороны, мировой финансовый кризис заставил правительства во всем мире сокращать государственные расходы, оказывая давление на государственные услуги. Это вызвало возобновление интереса к совместному производству как к способу снижения затрат на услуги или даже «спасения» услуг, предоставление которых в противном случае могло быть полностью прекращено [Bovaird 2007; Alford 2009].

С другой стороны, сильную поддержку модели совместного производства оказало широкое распространение и использование социальных сетей. Отчасти это связано с возможностями использования социальных сетей для создания новых связей между правительством и гражданами, которые необходимы для работы модели совместного производства [Meijer 2016].

Т. Бовард определяет совместное производство как «предоставление услуг через регулярные, долгосрочные отношения между профессиональными поставщиками услуг и пользователями услуг или другими членами сообщества, где все стороны вносят существенный ресурсный вклад» [Bovaird 2007: 847].

Вместе с тем существуют значительные разногласия по поводу определения сущности совместного производства в соответствующей литературе, осо-

бенно относительно того, что выступает в качестве результата, или «продукта» совместного производства и какие виды деятельности следует рассматривать как часть процесса совместного производства [Alford 2009].

Отметим, что основные различия между определениями сосредоточены вокруг следующих моментов. Прежде всего, это то, кого можно считать со-производителем публичной услуги.

В ряде классификаций совместное производство относится к ситуациям, в которых пользователи услуг принимают участие в производстве и предоставлении услуг, отличая его от взаимодействия между организациями. Другие ученые поддерживают идею, что совместное производство не ограничивается пользователями услуг и может также включать другие типы акторов, таких как граждане, волонтеры или неправительственные партнеры [Alford 2014; Bovaird 2007]. Охватывая коллективную и индивидуальную перспективу совместного производства, Дж. Элфорд предлагает классификацию различных типов со-производителей в соответствии с их ролями в производственном процессе [Alford 2014]. Так, он выделяет три вида сопроизводителей: потребителей, поставщиков и партнеров. Потребители находятся в конце процесса предоставления публичных услуг и выступают в качестве сопроизводителей в своей второстепенной роли, в то время как поставщики и партнеры делают это в рамках своей основной роли.

Аспект собственно производства в концепции совместного производства публичных услуг также является во многих отношениях неоднозначным.

Некоторые ученые используют понятие «производство» для обозначения этапа предоставления услуг [Alford 2009], в то время как другие интерпретируют производство в более широком смысле, имея в виду весь цикл услуг, начиная от планирования, дизайна, управления, реализации, контроля и, наконец, до оценки деятельности [Bovaird 2005].

В соответствии с этой логикой Т. Бовэрд делает вывод, что подлинное совместное производство имеет место только тогда, когда отдельные лица и сообщество активно участвуют как собственно в процессе производства, так и в осуществлении функций предоставления услуги [Bovaird 2007]. В этом смысле использование термина «совместное производство» подразумевает, что слово «производство» не используется как синоним слова «доставка» — в этом смысле оно ближе к сотрудничеству.

Выделяют различные виды инициатив совместного производства, при этом часто подчеркивается, что местный уровень ближе к гражданам и, следовательно, потенциально более подходит для реализации совместного производства публичных услуг. В других публикациях поднимается вопрос, в какой степени различные виды услуг (например, здоровье, безопасность, окружающая среда и т.д.) могут быть более подходящими для их совместного производства [Boyle et al. 2010; Verschuere, Brandsen, Pestoff 2012].

Необходимо отметить, что концепции совместного производства по-разному интерпретируются в рамках различных моделей публичного управления. Каждая модель публичного управления построена на определенных ценностях, организационных принципах и предполагаемом наилучшем способе предоставления услуг; каждая модель назначает определенные роли получателям услуг, государственным служащим и политикам. При этом различные модели публичного управления сосуществуют и накладываются друг на друга [Benington, Hartley 2001; Hartley 2005].

Следовательно, в зависимости от обстоятельств и контекста лица, определяющие политику, и государственные менеджеры принимают решения в соответствии с той или иной концепцией управления и предоставления услуг.

Так, до конца 1970-х гг. доминирующая парадигма управления, называемая «старым государственным управлением», основывалась на разделении политики и управления; контроль носит иерархический и бюрократический характер, основанный на правилах, формальных процедурах и нормах, которые узаконивают и регулируют административные действия [Weber 1968].

В этой парадигме правительства напрямую предоставляют услуги населению, которое выступает как «достаточно однородный», пассивный и инертный клиент публичных услуг [Hartley 2005]. Активное участие граждан здесь предполагается очень ограниченным. Причина, по которой совместное производство было предложено в качестве альтернативного решения этой традиционной модели, заключается в убеждении, что, в отличие от производства товаров, производство и предоставление услуг затруднено без активного участия получателей [Ostrom 1996: 1079]. Граждане не являются пассивными целями или бенефициарами деятельности правительства, но становятся жизненно важными элементами [Brudney, England 1983: 61; Parks et al. 1981: 1008].

При этом вклад граждан считается необходимым как в мягких услугах (образование, здравоохранение и т.д.), так и в жестких (полиция, утилизация отходов, национальная безопасность и т.д.). Следовательно, «совместное производство подразумевает сочетание производственных усилий постоянных производителей и производителей-потребителей» [Parks et al. 1981: 1002].

Реформы, проводимые в рамках нового государственного менеджмента, были направлены на повышение эффективности и качества государственных услуг и проводились с использованием логики и инструментов, вдохновленных частным сектором [Pollitt, Bouckaert, Löffler 2006].

В рамках этой модели получатели государственных услуг — это потребители, которые могут сделать выбор: например, отказаться от конкретного поставщика, если их потребности не полностью удовлетворены.

New public governance делает упор на межорганизационные отношения, сети, совместное партнерство, партисипативное управление и другие формы многосторонних отношений.

Включение в процессы управления множества субъектов, помимо государственного сектора, считается эффективным способом решения все более сложных проблем [Sorrentino, De Marco, Rossignoli 2016: 650].

В этом смысле вовлечение граждан в управление активизирует достижение общественных целей.

Совместное производство, при котором производители сотрудничают с гражданами в процессе производства публичных услуг, рассматривается как способ внедрения инноваций в предоставление услуг. В литературе о совместном производстве, посвященной общественной ценности, основное внимание уделяется совместному созданию ценности [Osborne, Radnor, Strokosch 2016: 641; Aschhoff, Vogel 2018].

Ключевой вопрос здесь: как создается общественная ценность посредством совместного производства? Как люди, которые совместно производят государственные услуги и имеют различные ценностные предпочтения, учитывают предпочтения других субъектов и заинтересованных сторон в создании общественной ценности?

Основываясь на обширном обзоре соответствующей литературы, У. Вурберг выделяет три различных типа совместного производства / совместного творчества [Voorberg et al. 2017: 183]: гражданин как соисполнитель публичных услуг; гражданин как соавтор общественных услуг; гражданин как инициатор общественных услуг.

Данная классификация определяет различные роли, которые граждане могут

играть в процессе совместного создания ценностей, соответствующие различным формам участия граждан в государственных инициативах. Следует отметить, что участие – один из наиболее часто используемых терминов в любом дискурсе государственной политики.

Одно из самых влиятельных направлений в литературе, посвященной гражданскому участию, – это направление, инициированное С. Арнштейн, которая считает, что любой дискурс об участии неотделим от перераспределения власти между правительством и гражданами [Arnstein 1969]. Принимая во внимание, что консультации не обязательно подразумевают перераспределение власти между правительством и гражданами [Nam 2012], участие граждан в качестве соисполнителей требует рассматривать их не как пассивных пользователей услуг, а как партнеров. Как соисполнители граждане «становятся так называемыми пристрастными сотрудниками... они не только предлагают идеи для создания услуги, но также время и другие ресурсы, взяв на себя часть функций по предоставлению услуг» [Fledderus, Brandsen, Honingh 2015].

Это означает, что часть ответственности за предоставление услуг передается гражданам, и это дает гражданам больше полномочий, чем в случае простой консультации. В ситуации, когда граждане выступают в качестве инициаторов услуг, соотношение сил полностью меняется в пользу граждан, т.к. в этом случае услуги разрабатываются и внедряются не для пользователей, но самими пользователями, что требует от государственных органов пересмотра их роли в процессах планирования и предоставления услуг [Bovaird, Loeffler 2012].

Т. Бовэрд описывает различные формы процесса создания ценности [Bovaird 2007], когда граждане участвуют в качестве сопроизводителей, подчеркивая, как ответственность за планирование, обслуживание может быть распределена между профессионалами (правительство) и гражданами/сообществами.

Однако совместное производство также связано с потенциальными рисками. Некоторые исследователи утверждают, что совместное производство на самом деле может просто воспроизводить существующие структуры власти и еще больше углублять социальное неравенство, потому что дисбаланс власти по отношению к ресурсам, времени и знаниям служит барьером для участия отдельных групп населения [Co-Production and Co-Creation... 2018].

Кроме того, передача большей власти гражданам также означает стирание границ ответственности и подотчетности. Наконец, хотя некоторые исследователи и практики утверждают, что совместное производство может способствовать снижению стоимости услуги, поначалу может оказаться наоборот. Организация совместного производства может потребовать дополнительных инвестиций и оказаться более дорогостоящей.

Существует множество причин, по которым граждане могут выбрать участие в совместном производстве, многие из которых аналогичны причинам, по которым они принимают участие в традиционных мероприятиях по вовлечению: например, желание изменить ситуацию в своем сообществе или сочетание различных факторов – материального вознаграждения (получение более качественного обслуживания) и внутреннего вознаграждения [Alford 2002].

Если говорить о мотивации совместного производства публичных услуг со стороны государства, то здесь она может быть более сложной и не всегда очевидной. Совместное производство требует значительных изменений в организационной и профессиональной культуре, особенно в сфере услуг, где профессиональные поставщики услуг обладают продвинутым уровнем знаний (например, услуги здравоохранения). Исследования показали, что, хотя профессионалы могут быть мотивированными «делать что-то по-другому», им

часто не хватает навыков, подготовки и методов, необходимых для эффективного совместного производства.

В литературе, посвященной совместному производству публичных услуг, мы часто сталкиваемся с противоречивым толкованием терминов «клиенты», «потребители» и «пользователи».

Так, по мнению Дж. Алфорда, клиенты – это те, кто получают частную ценность за услуги, предоставляемые государственными учреждениями [Alford 2002] (важно отметить, что для большинства исследователей это также определение «пользователей»). Добровольцы не получают никакой выгоды от услуг и добровольно вносят свой вклад. Следовательно, можно сказать, что и волонтеры, и клиенты являются сопроизводителями (потому что они вносят свой вклад), в то время как первые действуют бескорыстно, вторые преследуют свои собственные интересы.

Термины «клиенты» и «потребители» часто используются в частном секторе для обозначения лиц, потребляющих продукты и услуги компаний. Понятие «пользователь» не передает идею совместного участия. Другая категория людей, которую часто путают с «пользователями», – это «граждане», которые, в отличие от пользователей, действуют от имени сообщества и пытаются выразить свои чаяния посредством голосования или других механизмов политического участия, составляющих демократический процесс [Alford 2002]. По словам Элфорда, гражданин, по-видимому, больше связан с влиянием индивида в процессе разработки политики, чем с ее фактическим осуществлением. Денхардт подкрепляет слова Алфорда, указывая на то, что пользователи сосредоточиваются в первую очередь на своей собственной воле, в то время как граждане сосредоточиваются на общем благе и долгосрочных последствиях для сообщества [Denhardt, Denhardt 2015].

Как уже указывалось, содержание понятия «совместное производство публичных услуг» менялось синхронно с эволюцией публичного управления, приобретая свое особое звучание в рамках соответствующей парадигмы. При этом, учитывая, что само понятие публичной услуги сформировалось в рамках концепции сервисного государства и в рамках нового государственного менеджмента, мы можем сразу исключить из рассмотрения в указанном контексте вебериянскую парадигму административного управления. Что касается нового государственного менеджмента, то на фоне исчерпанности экстенсивного направления развития публичных услуг, выход виделся в сокращении главным образом транзакционных издержек в процессе производства-потребления публичных услуг, что обусловило появление целого класса услуг, названных транзакционными. С одной стороны, это, несомненно, шаг навстречу потребителю, который приобрел, таким образом, статус важного клиента, но с другой стороны – положение потребителя, несмотря на этот новый его статус, оставалось зависимым от субъекта управления, поскольку его потребности в качестве предоставления услуг определялись сами субъектом управления на основе его собственных представлений, хотя и сформированных на основе нормы эмпатии. Иными словами, участие потребителя в производстве услуг оставалось ограниченным и сводилось к оценке этих услуг на основе показателей удовлетворенности. Другой способ влияния на качество оказываемых услуг можно сформулировать как обратную связь длинного и короткого маршрута. В первом случае речь идет об электоральной значимости оценки удовлетворенности качеством публичных услуг, а во втором – об институционализации системы подачи жалоб и предложений со стороны потребителя. Новое звучание концепция совместного производства приобрела в рамках парадигмы *new public governance*. Здесь можно говорить о реальном участии граждан в про-

изводстве публичных услуг. Это участие приобрело разнообразные формы взаимодействия государства с ассоциациями гражданского общества, бизнеса и т.д. Другое дело, что остается серьезная проблема деформализации такого участия. И если заинтересованность, которая, в свою очередь, определяется мотивацией сторон, со стороны ассоциаций гражданского общества очевидна, то это далеко не во всех случаях имеет место со стороны государства. Задача решения этой проблемы представляется весьма серьезной и, в конечном итоге, сводится к развитию демократии. Возникающие здесь трудности общеизвестны. Между тем, в силу все большей актуализации эффективного управления на современном этапе, когда эффективность становится наиболее важным конкурентным фактором (превосходя подчас даже ресурсный), эволюционное решение этой проблемы, в конечном счете, представляется неизбежным.

Список литературы

- Alford J. 2002. Why Do Public Sector Clients Co-produce? Towards a Contingency Theory. – *Administration & Society*. Vol. 34. Is. 1. P. 32-56.
- Alford J. 2009. *Engaging Public Sector Clients: From Service-delivery to Co-production*. Basingstoke: Palgrave Macmillan. 272 p.
- Alford J. 2014. The Multiple Facets of Co-production: Building on the Work of Elinor Ostrom. – *Public Management Review*. Vol. 16. Is. 3. P. 299-316.
- Arnstein S.A. 1969. A Ladder of Citizen Participation? – *Journal of the American Institute of Planners*. Vol. 35. Is. 2. P. 216-224.
- Aschhoff N., Vogel R. 2018. Value Conflicts in Co-production: Governing Public Values in Multi-actor Settings. – *International Journal of Public Sector Management*. Vol. 31. Is. 2. P. 775-793.
- Benington J., Hartley J. 2001. Pilots, Paradigms and Paradoxes: Changes in Public Sector Governance and Management in the UK. – *International Research Symposium on Public Sector Management*. Barcelona.
- Bovaird T. 2005. Public Governance: Balancing Stakeholder Power in a Network Society. – *International Review of Administrative Sciences*. Vol. 71. Is. 2. P. 217-228.
- Bovaird T. 2007. Beyond Engagement and Participation: User and Community Coproduction of Public Services. – *Public Administration Review*. Vol. 67. Is. 5. P. 846-860.
- Bovaird T., Loeffler E. 2012. From Engagement to Co-production: The Contribution of Users and Communities to Outcomes and Public Value. – *Voluntas: International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations*. Vol. 23. No. 4. P. 1119-1138.
- Boyle D., Coote A., Sherwood C., Slay J. 2010. *Right Here, Right Now: Taking Coproduction into the Mainstream*. London: National Endowment for Science, Technology and the Art. 24 p.
- Brudney J., England R. 1983. Toward a Definition of the Coproduction Concept. – *Public Administration Review*. Vol. 43. Is. 1. P. 59-65.
- Co-Production and Co-Creation: Engaging Citizens in Public Services* (ed. by T. Brandsen, T. Steen, B. Verschuere). 2018. N.Y.: Routledge. 308 p.
- Denhardt J.V., Denhardt R.B. 2015. The New Public Service Revisited. – *Public Administration Review*. Vol. 75. Is. 5. P. 664-672.
- Fledderus J., Brandsen T., Honingh M.E. 2015. User Co-production of Public Service Delivery: An Uncertainty Approach. – *Public Policy and Administration*. P. 1-20.
- Hartley J. 2005. Innovation in Governance and Public Services: Past and Present. – *Public Money and Management*. Vol. 25. Is. 1. P. 27-34.
- Meijer A. 2016. Coproduction as a Structural Transformation of the Public Sector. – *International Journal of Public Sector Management*. Vol. 29. Is. 6. P. 596-611.

Nam T. 2012. Suggesting Frameworks of Citizen-sourcing via Government 2.0. – *Government Information Quarterly*. Vol. 29. P. 12-20.

Norman R. 1991. *Service Management-strategy and Leadership in Service Business*. 2nd ed. Chichester: John Wiley & Sons. 202 p.

Osborne S.P., Radnor Z., Strokosch K. 2016. Co-production and the Co-creation of Value in Public Service: a Suitable Case for Treatment? – *Public Management Review*. Vol. 18. Is. 5. P. 639-653.

Ostrom E. 1996. Crossing the Great Divide: Coproduction, Synergy, and Development. – *World Development*. Vol. 24. Is. 6. P. 1073-1087.

Parks R.B., Baker P.C., Kiser L., Oakerson R., Ostrom E., Ostrom V., Percy S., Vandivort M.B., Whitaker G.P., Wilson R. 1981. Consumers as Co-producers of Public Services: Some Economic and Institutional Considerations. – *Policy Studies Journal*. Vol. 9. Is. 7. P. 1001-1011.

Pollitt C., Bouckaert G., Löffler E. 2006. Making Quality Sustainable: Co-design, Co-decide, Co-produce, Co-evaluate. – *Report by the Scientific Rapporteurs of the 4th Quality Conference*. Ministry of Finance, Finland.

Sorrentino M., De Marco M., Rossignoli C. 2016. Health Care Co-production: Co-creation of Value in Flexible Boundary Spheres. – *Exploring Services Science* (ed. by T. Borangiu, M. Dragoicea, H. Nóvoa). 7th International Conference. Bucharest, Romania: Springer. P. 649-659.

Verschuere B., Brandsen T., Pestoff V. 2012. Co-production: The State of the Art in Research and the Future Agenda. – *Voluntas: International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations*. Vol. 23. No. 4. P. 1083-1101.

Voorberg W., Bekkers V., Timeus K., Tonurist P., Tummers L. 2017. Changing Public Service Delivery: Learning in Co-creation. – *Policy and Society*. Vol. 36. Is. 2. P. 178-194.

Weber M. 1968. *Economy and Society: An Outline of Interpretative Sociology*. N.Y.: Bedminster Press.

BOLSHAKOVA Yulia Mikhailovna, *Cand.Sci. (Pol.Sci.)*, Senior Researcher at the Institute of Political Psychology and Applied Political Studies, Pushkin Leningrad State University (10 Peterburgskoye Highway, Pushkin, St. Petersburg, Russia, 196605; academy.prof.com@gmail.com)

THE CONCEPT OF CO-PRODUCTION OF PUBLIC SERVICES: ISSUES OF INTERPRETATION AND EVOLUTION

Abstract. *The paper reveals the content of the concept of co-production of public services. The article shows that the content of the concept of co-production of public services changed synchronously with the evolution of public administration, acquiring its own special meaning within the framework of the corresponding paradigm. The author concludes that the concept of co-production had acquired a new meaning within the paradigm of new public governance, within which one could talk about the real participation of citizens in the production of public services. At the same time, there remains a serious problem of deformatization of such participation.*

Keywords: *public administration, public service, public administration paradigm, concept of joint production of public services, satisfaction with quality of public services*
