

## Государство как инициатор развития гражданского общества

Автор: В. Л. ТАМБОВЦЕВ

### Направления влияния гражданского общества на экономику

Развитая система влиятельных организаций гражданского общества - позитивный фактор социально-экономического развития страны. Организации гражданского общества (далее, неправительственные организации - НПО), во-первых, в ряде стран представляют собой достаточно весомый сектор экономики. Например, в США в 1992 г. масштабы добровольческого сектора оценивались в 508,5 млрд. долл. без стоимости труда волонтеров [Rose-Ackermann, 1996, p. 705]. С добавлением последней этот сектор оценивался в 6,5% национального дохода США и охватывал около 10,6% всех занятых. В Великобритании объемы добровольческой деятельности выросли с 7,9 млрд. ф.ст. в 1980 г. до 12,6 млрд. ф.ст. в 1986 г. [Posnett, 1987].

При всем впечатляющем характере таких оценок нельзя не отметить, что они характеризуют НПО преимущественно с *ресурсной* стороны, то есть со стороны *издержек*, лишь косвенно оценивая их значение с точки зрения экономических *результатов*. В этой связи внимания заслуживают результаты исследования Л. Саламона и его коллег, нацеленного на выявление *результативности* деятельности НПО в плане выполнения ими различных функций гражданского общества. Они выделяют несколько ролей неприбыльного сектора:

- оказание услуг; в этой роли неприбыльный сектор может обеспечить повышение качества услуг, большее равенство потребителей, снижение издержек предоставления услуг, улучшение специализации обслуживания;
- инновационная роль, реализуемая за счет большей гибкости некоммерческих организаций, их способности осуществлять технологические и продуктовые инновации, действовать по новым "социальным" технологиям;
- инициирование и распространение социальных изменений, которые НПО способны осуществлять, связывая отдельных индивидов с политическим процессом, представляя их интересы, отстаивая права и т.д.;
- содействие раскрытию качеств личности и развитию лидерства; добровольно участвуя в различных некоммерческих организациях, индивид раскрывает свои лучшие качества, одновременно вырабатывая в себе свойства лидера;
- формирование социального капитала и содействие демократизации общества; упомянутое добровольное участие в некоммерческих организациях одновременно умножа-

---

Т а м б о в ц е в Виталий Леонидович - доктор экономических наук, профессор, заведующий лабораторией экономического факультета Московского государственного университета им. М. В. Ломоносова.

ет социальный капитал индивидов, содействует формированию отношений доверия, возникновению социальных обязанностей, выполняет интегрирующую роль в обществе [Salamon, Hems, Chinnock, 2000, p. 5 - 7].

Далее, используя экспертные оценки успешности реализации этих функций в 40 странах, авторы исследования выявили, что наиболее действенно реализуется первая из них, далее идет инновационная функция, за ней - функция инициирования изменений, затем - функция формирования социального капитала, а замыкает список функция содействия раскрытию личностных качеств [Salamon, Hems, Chinnock, 2000, p. 20]. Безусловно, полученные данные расширяют представление о формах и осязаемости влияния гражданского общества на социально-экономические процессы, однако не позволяют оценить его *экономическое* значение.

С моей точки зрения, логика такой оценки может быть очерчена следующим образом: выполнение разнообразных функций гражданского общества сопровождается влиянием на поведение экономических агентов, в том числе, влиянием на *условия и процесс создания стоимости*. Характер, направления и масштабы такого влияния можно оценить, исходя из релевантных моделей, разработанных в экономической теории. Такие модели и выступают в роли методологического инструментария анализа экономического значения гражданского общества.

Как показывают результаты такого анализа [Аузан, Тамбовцев, 2005], НПО в состоянии содействовать росту благосостояния, как минимум, по следующим основным направлениям:

- повышение благосостояния общества за счет выравнивания переговорной силы граждан в их контрактных взаимодействиях с государственными учреждениями и коммерческими фирмами;
- повышение благосостояния граждан посредством интернализации экстерналий в тех сферах, где альтернативные механизмы оказываются недостаточно действенными;
- повышение благосостояния общества за счет пополнения стороны предложения, повышения качества эмоциональных благ;
- экономия бюджетных расходов государства за счет принятия на себя издержек мониторинга исполнения договоров на различных рынках (давление на бюрократов, участие в сломе административных барьеров и т.п.);
- расширение возможностей для инвестирования граждан в социальный капитал.

Таким образом, **объективно** гражданское общество способствует росту благосостояния общества. Вместе с тем в разных странах отношение государства к НПО складывается по-разному.

### **Варианты взаимоотношений государства, бизнеса и гражданского общества**

Для анализа такого отношения полезно представить теоретическую типологию взаимоотношений трех условных социальных субъектов: государства<sup>1</sup> (*S*), бизнеса (*B*) и гражданского общества (*CS*). Для простоты рассмотрим два типа парных взаимодействий: *сотрудничество* (включающее как кооперацию, так и добросовестную конкуренцию), которое обозначим двусторонней стрелкой  $\leftrightarrow$ , и доминирование (задание направлений и пределов развития), которое обозначим односторонней стрелкой  $\rightarrow$ . Тогда можно выделить семь вариантов взаимодействия упомянутых социальных субъектов:

- 1)  $S \rightarrow (B \leftrightarrow CS)$  - государство доминирует над взаимодействующими гражданским обществом и бизнесом;

Разграничивая государство и страну, в которой оно действует, я исхожу из восходящей к М. Веберу и принятой в современной экономической теории трактовки государства как организации, обладающей сравнительными преимуществами в осуществлении легального насилия на территории, с которой она может собирать налоги.

- 2)  $B \rightarrow (S \leftrightarrow CS)$  - бизнес доминирует над взаимодействующими государством и гражданским обществом;
- 3)  $CS \rightarrow (S \leftrightarrow B)$  - гражданское общество доминирует над взаимодействующими государством и бизнесом;
- 4)  $(S \leftrightarrow CS) \rightarrow B$  - взаимодействующие государство и гражданское общество доминируют над бизнесом;
- 5)  $(S \leftrightarrow B) \rightarrow CS$  - взаимодействующие государство и бизнес доминируют над гражданским обществом;
- 6)  $(B \leftrightarrow CS) \rightarrow S$  - взаимодействующие бизнес и гражданское общество доминируют над государством;
- 7)  $S \leftrightarrow B \leftrightarrow CS$  - государство, бизнес и гражданское общество конструктивно взаимодействуют между собой.

Поскольку приведенные схемы представляют собой некоторые абстракции, вряд ли в какой-либо стране можно найти точную реализацию хотя бы одной из них. Вместе с тем для различных стран среди этих схем можно найти достаточно полные приближения к реально существующим в них структурам взаимодействия государства, бизнеса и гражданского общества. Причины значительной вариативности в названных взаимоотношениях - тема, представляющая несомненный исследовательский интерес, ее изучение выходит далеко за рамки настоящей работы. Отмечу лишь те очевидные факторы, которые могут повлиять на реализацию в конкретной стране того или иного из выделенных вариантов: а) характер политического режима - демократического или недемократического; б) длительность периода демократического развития страны; в) промышленный или аграрный характер экономики, а также уровень промышленного развития; г) наличие значительных запасов полезных ископаемых, имеющих спрос на мировом рынке.

Для целей моего анализа наибольший интерес представляют схемы 1 и 5, где гражданское общество находится в *доминируемом* положении, что свидетельствует о его слабом развитии и, следовательно, о недополучении соответствующим обществом всех тех дополнительных вкладов в благосостояние, которое оно могло бы потреблять в случае продвижения системы гражданского общества к более развитому состоянию.

В рамках схемы 1, где государство довлеет как над бизнесом, так и над гражданским обществом, только от его заинтересованности и предпринимаемых действий зависит, станут ли НПО в полной мере выполнять свои общественно-полезные функции. Поскольку бизнес в данной схеме также ограничен в своих возможностях теми рамками, которые, исходя из своих интересов, устанавливает государство, его самостоятельная роль в развитии НПО выражена достаточно слабо.

В рамках же схемы 5 бизнес-организации, конструктивно взаимодействующие с государством, способны внести свой собственный вклад в развитие НПО. Эта тема, представляющая самостоятельный интерес, выходит, однако, за рамки данной статьи, поэтому подчеркну, что и в той, и в другой схеме значение государства как потенциального "ускорителя" развития НПО несомненно. В обоих указанных случаях у государства может присутствовать либо отсутствовать заинтересованность в стимулировании развития гражданского общества. Ведь, с одной стороны, развитые НПО, как отмечалось выше, способны оказать положительное влияние на развитие экономики страны, благосостояние ее граждан. С другой же стороны, развитые гражданские организации могут стать (и, как показывает мировой опыт, действительно часто становятся) питательной средой для формирования политической оппозиции существующей власти. Понятно, что в рамках демократического политического режима смена властвующих групп не грозит политикам, потерпевшим поражение на выборах, какими-либо серьезными, значимыми для их будущего, последствиями. Однако такого рода последствия вполне могут появиться при смене власти в рамках режимов, имеющих иной характер.

Таким образом, в условиях недемократических (или не полностью демократических, "формально-демократических") политических режимов властвующие группы оказываются в условиях своеобразной "ловушки": неразвитое гражданское общество не позво-

ляет реализовать все возможности роста благосостояния населения, а медленный рост благосостояния граждан, тем более - отсутствие такого роста, снижает для них привлекательность соответствующего режима. Поскольку меры по развитию НПО - одни из наименее "бюджетоемких", даже в случае существования подобных "порочных кругов" власть может оказаться заинтересованной в содействии этому процессу.

### **Способы позитивного воздействия государства на развитие гражданского общества**

Итак, если государство заинтересовано в развитии экономики соответствующей страны и росте благосостояния ее населения, оно должно содействовать развитию гражданского общества. Осуществление подобного позитивного влияния на развитие НПО предполагает, очевидно, использование тех или иных методов и средств. Каков репертуар возможных инструментов такого воздействия? Здесь целесообразно разделить две возможные ситуации:

- в обществе, у граждан, *существует желание создавать* НПО различных типов, однако этому препятствуют как общие причины (прежде всего, "эффект безбилетника"), так и специфические трудности (например, низкий уровень доходов и т.п.);

- у большинства граждан *отсутствует стремление* формировать или как-то участвовать в формировании НПО, например, вследствие невысокого уровня доверия граждан друг к другу и к государству, доставшегося "в наследство" от предшествующего тоталитарного режима.

В ситуации *первого типа* роль государства, очевидно, может ограничиваться **созданием условий** для реализации стимулов граждан к развитию гражданского общества. Инструменты такой поддержки хорошо известны из опыта экономически развитых стран. Прежде всего это методы *налогового стимулирования* создания и функционирования некоммерческих негосударственных организаций, занимающихся благотворительностью, поддержкой науки, культуры, искусства и т.п. Широта применения данных методов зависит, с одной стороны, от достигнутого уровня благосостояния граждан и развития экономики, определяющих возможности государства по предоставлению льгот, а с другой - от уровня законопослушности граждан и качества государственного и общественного контроля исполнения законов в стране. Ведь законодательное предоставление льгот определенному типу организаций не может не создавать стимулов к их оппортунистическому использованию. Например, организация, фактически занимающаяся бизнесом, может принять форму некоммерческой именно с целью получения упомянутых льгот, то есть вести себя как недобросовестный конкурент по отношению к другим бизнес-организациям, действующим в том же секторе рынка в форме "нормальной" коммерческой организации. Несмотря на отмеченную трудность, распространенность данной формы стимулирования и поддержки НПО свидетельствует о ее действенности и эффективности.

В ситуациях *второго типа*, то есть при отсутствии у граждан стимулов к массовому созданию разнообразных НПО, одних лишь законодательных условий их функционирования и предоставления им налоговых льгот может оказаться недостаточно для того, чтобы вклад НПО в экономическое развитие оказался больше, чем величина предоставляемых им льгот. Именно в таких условиях и нужны специальные усилия государства, направленные на *формирование у граждан стимулов* к созданию НПО. С моей точки зрения, можно выделить две основные линии такого стимулирования - **прямые** и **косвенные** методы.

К методам *прямого стимулирования* относится прежде всего *адвокатирование* создания НПО. Под адвокатированием (*advocacy*) чего-либо принято понимать активную и организованную деятельность, направленную на: разъяснение гражданам сути и преимуществ того или иного вида деятельности, какой-то политики, и т.п., обоснование целесообразности их включения в этот вид деятельности или поддержки ими соответствующей политики; непосредственное вовлечение в этот вид деятельности, в частности, путем призывов участвовать в соответствующих мероприятиях, и т.д. Поскольку

адвокатированием занимаются обычно специально отобранные (или нанятые) люди, обладающие адекватными навыками общения, оно представляет собой специализированную деятельность, *оплачиваемую* за счет того субъекта, который заинтересован в развитии адвокатируемого феномена. Именно этим адвокатирование отличается от простых высказываний своего отношения к феномену, которое могут делать политики и другие официальные лица в различных интервью и выступлениях в СМИ. Как правило, адвокатирование действенно в ситуациях, когда законодательные рамки для развития НПО уже сформированы. Однако конкретное содержание этих рамок, предоставляемые ими возможности, а также *прямые выгоды* (не обязательно экономические) от участия в НПО не вполне ясны населению.

Важным элементом адвокатирования в данной области является также разъяснение, в том числе на конкретных, легко видимых примерах, *социальных выгод* от деятельности НПО, например того *уважения*, которое демонстрируют власти к участвующим в их деятельности. В этой связи особую роль начинает играть *системность* адвокатирования. Если, скажем, в одном телесюжете какое-либо официальное лицо говорит о важности развития НПО, а в следующем журналист рассказывает о том, как власти пренебрегли требованиями таких организаций в каком-то вопросе, налицо будет эффект, *обратный* к тому, которого хотело добиться своим выступлением соответствующее официальное лицо<sup>2</sup>.

Является ли законодательное введение различных *льгот* для НПО методом *стимулирования* их создания? С моей точки зрения, этот метод эффективен в условиях, когда стремления граждан к самоорганизации в НПО *уже существуют* и нуждаются только в поддержке. В противном случае предоставление льгот, особенно существенных, будет стимулировать, в первую очередь, создание *псевдо-НПО*, то есть мимикрию коммерческих организаций под некоммерческие, возобладание коммерческих мотивов в деятельности подобных организаций и т.п. Поэтому как метод создания *стимулов* у граждан к *самоорганизации* законодательное льготирование деятельности НПО рассматриваться не может.

Методы *косвенного стимулирования* граждан к широкому созданию НПО и участию в их деятельности базируются на нормативной *увязке* получения гражданами нужных им *частных благ* с условием *добровольного формирования* ими той или иной НПО, то есть на социальном механизме формирования интереса [Тамбовцев, 1990, с. 81 - 85]. Общая схема действия такого механизма может быть очерчена следующим образом. Власть формирует нормативный акт (закон), который предоставляет гражданам новые дополнительные блага в какой-либо сфере. Однако гражданин может получить такое благо лишь в случае, если он станет участником некоторой добровольной организации, которая и будет выступать представителем его интересов в процессе обеспечения доступа к соответствующему благу.

Действенность данного механизма формирования НПО реальна при одновременном создании таких нормативно-правовых условий их учреждения и регистрации, которые *минимизировали* бы издержки коллективного действия, предпринимаемого гражданами, организующими соответствующую НПО. Поскольку коллективное действие осуществится лишь в том случае, если частные издержки участия в формировании окажутся *существенно меньше* ожидаемой частной выгоды, кроме упомянутого условия важны также и определенные *иницирующие действия* со стороны государства. В противном случае "проблема безбилетника", неизбежно сопровождающая любое коллективное действие, так и останется неразрешенной.

Обладает ли данный метод негативными чертами? Их наличие трудно отрицать. Прежде всего речь идет о формальности участия многих граждан в деятельности созданной НПО, рассматриваемого ими не как некая самостоятельная ценность, а как

---

<sup>2</sup> Разумеется, системность должна достигаться в этом примере не снятием с эфира сюжета тележурналиста, а реальным и каждодневным учетом властями требований граждан.

средство для получения обещанного индивидуального (частного) блага. Однако, с моей точки зрения, эта негативная черта отнюдь не препятствует выполнению такими организациями хотя бы некоторых положительных функций из перечисленных в первой части статьи. Разумеется, подобные организации не станут благотворительными, их участники - не волонтеры, создающие блага для тех, кто в них нуждается. Однако функции повышения переговорной силы граждан в их взаимодействиях с властью и бизнесом, а также осуществления ими мониторинга принятых решений будут выполняться достаточно эффективно.

Итак, можно констатировать, что **если** государство заинтересовано в развитии гражданского общества, то у него есть достаточно **широкие возможности** для стимулирования развития НПО, от прямой поддержки уже сформировавшихся инициатив граждан до стимулирования заинтересованности граждан в создании НПО там, где такой интерес отсутствует.

### **Законодательство о стандартах государственных услуг в России как неиспользованный фактор развития гражданского общества**

Рассмотрим в связи с очерченными вариантами действий один из обсуждаемых в настоящее время в России законопроектов, который можно было бы использовать для стимулирования создания практически повсеместной сети НПО, способных внести ощутимый вклад в повышение эффективности государства. Речь идет о законодательстве о стандартах государственных услуг и административных регламентах, обсуждение и разработка которых были начаты в 2004 г.

Концепция административной реформы в Российской Федерации, разработанная в 2002 г., предусматривала три основных направления: изменение структуры органов исполнительной власти; изменение состава их функций и его распределения (в том числе - сокращение несвойственных и избыточных функций); регламентацию деятельности госслужащих и упорядочение их статуса. Последнее направление, в частности, предполагало обеспечить прозрачность в работе органов власти, их открытость для общества. Таким образом, введение в практику работы государственных органов и их учреждений стандартов государственных услуг естественно рассматривать как составную часть мер, реализующих треть из названных направлений административной реформы, в целом нацеленной на совершенствование деятельности государственного аппарата.

Работа над подготовкой проекта Федерального закона Российской Федерации "О стандартах оказания государственных услуг" началась весной 2004 г. и ведется весьма интенсивно, так что уже к концу ноября 2004 г. имелось не менее пяти версий этого документа, а к апрелю 2005 г. был подготовлен и проект самого закона, переданный в правительство. Все версии концепции законопроекта трактовали его как "рамочный" нормативный акт, призванный определить *не сами стандарты, а процедуры* их разработки и принятия, а также способы и формы практического использования в деятельности государственных органов. Такой подход, учитывая разнообразие как государственных услуг, так и местных условий, в которых они предоставляются, безусловно оправдан. Он обеспечивает реальные возможности учета указанного разнообразия. Вместе с тем другие компоненты концепции находились в определенном *противоречии* с отмеченным рамочным характером концепции.

Процедура разработки и принятия стандарта характеризуется во всех проектах концепции как принципиально *демократическая процедура*, предполагающая обязательное участие различных организаций гражданского общества практически на всех ее этапах: "Комиссии, уполномоченные рассматривать вопросы стандартов государственных услуг, создаются в качестве коллегиальных органов, включающих представителей исполнительных органов государственной власти или органов местного самоуправления, представительных органов государственной власти или органов местного самоуправления, негосударственных некоммерческих организаций, представляющих интересы субъектов предпринимательства, правозащитных общественных объединений, пред-

ставителей экспертного сообщества для осуществления полномочий, возложенных на них настоящим Федеральным законом" (версия от 10 сентября 2004 г.). Схожая характеристика процедур организации разработки и утверждения стандартов государственных услуг приведена и в других версиях этого документа.

Комиссии по стандартам, создаваемые в соответствии с приведенными требованиями, очевидно, вполне в состоянии достаточно полно учесть межрегиональные и внутрирегиональные различия в условиях предоставления государственных услуг, формулируя стандарты соответствующих уровней - национального, регионального, местного, уровня отдельного учреждения. Однако *определение* стандарта государственной услуги, приведенное в одном из первоначальных вариантов концепции, фактически не допускало реализации этого разнообразия. Стандарт трактовался, например в версии от 22 июня 2004 г., как "установленные нормативными правовыми актами и *единые на всей территории Российской Федерации* требования к объему, качеству и *условиям предоставления* государственной услуги (курсив мой. - В. Т)". Если в отношении *объема и качества услуг* требование единства каких-либо возражений не вызывает, то требование *единства условий* предоставления услуги не может не учитывать наличия различных ресурсных ограничений в субъектах Российской Федерации. Другими словами, это требование должно быть сопряжено с *бюджетным процессом*, то есть необходимостью выделения в бюджете достаточно масштабных средств, нужных для обеспечения единства материально-вещественных условий предоставления государственных услуг - достижения единства в помещениях, их оборудовании и т.п. К сожалению, вопросы увязки реализации стандартов с бюджетным процессом в данном варианте концепции даже не обозначены.

Эти вопросы нашли свое отражение в варианте концепции от 10 сентября 2004 г., в котором говорится: **"Стандарт государственной услуги** представляет собой систематизированный набор требований к порядку оказания государственных услуг государственным органом, определенный исходя, с одной стороны, из потребностей и пожеланий пользователей государственных услуг, с другой, учитывающий технологические, материально-технические, финансовые, иные ресурсные *ограничения* (курсив мой. - В. Т.) государственного органа, а также границы его компетенции".

Данная версия дает такую характеристику основной идеи проекта Федерального закона "О стандартах государственных услуг": это - создание "правовой основы для внедрения *единых требований к условиям* (курсив мой. - В. Т.) предоставления государственными органами, а в случае делегирования этой обязанности в установленном порядке органам местного самоуправления или организациям - соответствующими органами и организациями гражданам и организациям (пользователям) государственных услуг, к обеспечению их качества и доступности". Тем самым вызывающая сомнение идея законодательного обеспечения *единства условий* (очевидно, в том числе и материально-вещественных) предоставления государственных услуг, присутствовавшая ранее в определении стандарта, в новой версии концепции фактически *сохранилась*, лишь переместившись из *определения* стандарта в характеристику *идеи* закона.

Версия концепции от 10 сентября 2004 г. в развернутой форме характеризовала "требования, закрепляемые в стандартах государственных услуг (обслуживания)". Она разграничивает *стандарты государственных услуг*, которые "разрабатываются применительно к каждому типу государственных услуг", и *стандарт обслуживания*, который "содержит требования к общей процедуре взаимодействия государственной власти с гражданами и организациями". Судя по содержанию приводимых ниже требований, "которые могут быть установлены в стандартах государственных услуг (обслуживания)", они относятся исключительно к *стандарту обслуживания*, поскольку включают требования:

- ко *времени оказания услуги* (в том числе время, необходимое для оказания услуги, и время получения услуги, например, время ожидания в очереди);

- к *месту оказания* (транспортная доступность для разных групп пользователей, открытый режим работы помещения, доступность для пользователей со специальными

потребностями, приемлемые условия ожидания в очереди, условия для подготовки документов, написания заявлений и т.п.);

- к *предоставляемой информации* (доступность достоверной информации, требования к списку необходимых документов и т.п.);

- к *персоналу* (нормы служебного поведения, требования к квалификации служащих);

- к *цене* (наличие информации о цене услуги, о льготах для отдельных категорий пользователей);

- "в отношении пользователя закрытый перечень требований, которые могут быть предъявлены пользователям, и их права".

Как представляется, стандарт может и должен устанавливать *единые* по всей территории страны требования к *результату* оказания государственной услуги: независимо от того, получает ли гражданин ту или иную справку в сельском населенном пункте или крупном городе, такая справка должна быть единого образца и действовать на всей территории страны; независимо от места ее получения, лицензия, выданная юридическому лицу, также должна быть единой, и т.п. При этом принципы учета мнений пользователей и демократического характера процедуры разработки такого стандарта *продуктивны* в части определения *состава* (перечня) государственных услуг, однако вряд ли остаются таковыми в рамках определения формы документа, характера его защиты от подделки и т.п.

Что же касается требований к *процессу* получения результата услуги (*стандарта обслуживания*, по терминологии обсуждаемого проекта), то законодательное введение **единых** на всей территории страны представляется **неконструктивным**. Как отмечалось выше, изменение материально-вещественных условий получения государственных услуг может быть сопряжено с весьма значительными бюджетными затратами. Например, для выполнения упомянутого выше единого для всех учреждений требования относительно доступности места оказания услуги "для пользователей со специальными потребностями", то есть прежде всего для инвалидов, потребует, исходя из нынешнего состояния зданий, в которых размещены органы государственной власти, их капитального ремонта и перестройки (за исключением, может быть, нескольких, расположенных в крупных городах).

Поэтому именно для *стандартов процесса* оказания государственных услуг (или стандартов обслуживания) необходима **децентрализация** процесса установления соответствующих требований, их обязательное согласование с *местным сообществом*, а также постепенное совершенствование (рост качества), увязанное с расширением возможностей финансирования постоянного улучшения материально-вещественных условий предоставления государственных услуг. Другими словами, руководители учреждений, оказывающих государственные услуги, должны будут *согласовывать с пользователями* как текущий уровень качества обслуживания, так и перспективу его улучшения<sup>3</sup>.

Действительно, в тех регионах и муниципальных образованиях, где организации гражданского общества, концентрирующие свое внимание на вопросах взаимодействия граждан и учреждений, оказывающих государственные услуги, существуют и достаточно активны, выработка согласованных стандартов обслуживания, отражающих местные условия, бюджетные возможности и т.п., какой-либо проблемы не составит. Там же, где подобные организации *отсутствуют*, сама необходимость принять стандарт обслуживания, согласованный с местными НПО, может стать для руководителей государственных учреждений толчком к инициированию их создания. Предположим, первоначально такая организация будет иметь "карманный" характер, и стандарт обслуживания по какой-то государственной услуге будет "сдвинут" в сторону учреждения, то есть фактически не улучшит условия ее получения гражданами. Это приведет к тому, что

---

<sup>3</sup> Именно такая практика преобладает в странах, активно использующих идеологию стандартов качества государственных услуг (см., например, [Гамбовцев, 2004]).



наиболее активная часть граждан, поняв, к чему привело их "уклонение" от участия в НПО, на следующем цикле (а стандарт обслуживания целесообразно регулярно пересматривать, например, раз в год или в два года) постарается изменить ситуацию, войдя в состав НПО и добиваясь улучшения стандарта обслуживания. Тем самым соответствующая гражданская организация начнет в полной мере выполнять присущие ей функции или хотя бы часть из них.

К сожалению, проект Федерального закона "О стандартах государственных услуг" (от 2 апреля 2005 г.) не только не устранил отмеченные недостатки концепции, но и усилил их. Например, в нем на общероссийском уровне устанавливаются требования к часам работы учреждений, к доступности учреждений для лиц с ограниченными возможностями. Что же касается процедуры разработки стандарта, то данный проект отсылает по этим вопросам к проекту Федерального закона "Об административных регламентах в исполнительных органах государственной власти в Российской Федерации", в котором (проект от 12 апреля 2005 г.) эта процедура характеризуется следующим образом.

Нормативный документ (административный регламент) разрабатывается комиссией, в которую входят не только представители ведомства, но и так называемые "заинтересованные лица". Согласно ст. 16 проекта, "1. Заинтересованными лицами для целей настоящего Федерального закона признаются прошедшие процедуру аккредитации некоммерческие организации, целью деятельности которых в соответствии с учредительными документами является представление интересов граждан или организаций по вопросам, связанным с реализацией государственных функций, получением государственных услуг. 2. Аккредитация заинтересованных лиц осуществляется уполномоченным органом по административным регламентам. Аккредитации подлежит некоммерческая организация при условии соблюдения следующих требований: срок деятельности организации составляет не менее одного года..."

Из этих положений с очевидностью следует, что заложенный в законопроект подход не только не стимулирует создание организаций гражданского общества, но и устанавливает барьеры на путях участия в разработке стандартов уже существующих организаций. Таким образом, можно констатировать, что весьма широкие возможности для инициирования развития организаций гражданского общества, в принципе заложенные в концепцию административной реформы, осуществляемой в России, останутся, скорее всего, не реализованными в такой массовой сфере взаимодействия власти и общества, как оказание гражданам государственных услуг.

#### СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

*Аузан А. А., Тамбовцев В. Л.* Экономическое значение гражданского общества // Вопросы экономики. 2005. N 5.

*Тамбовцев В.* Стандарты публичных услуг: экономическая теория, международный опыт и российские реформы // Доклады РЕЦЭП. 2004. N 1.

*Тамбовцев В. Л.* Формальное и неформальное в управлении экономикой. М., 1990.

*Posnett J.* Trends in the Income of Charities, 1980 to 1985 // Charity Trends 1986/87. Tonbridge, 1987.

*Rose-Ackermann S.* Altruism, Nonprofits, and Economic Theory // Journal of Economic Literature. 1996. Vol. 34. N 2.

*Salomon L.M., Hems L.C., Chinnock K.* The Nonprofit Sector: For What and for Whom? // Working Papers of the Johns Hopkins Comparative Nonprofit Sector Project. N 37. Baltimore, 2000.