

И.Н. Ткаченко

Уральский государственный экономический университет, Екатеринбург

Особенности стейкхолдерской модели государственного управления

Аннотация. В статье рассматриваются проблемы применения стейкхолдерского подхода к модели государственного управления в формате «надлежащего управления» («good governance»). Логика и алгоритм представленного исследования базируется на теоретико-методологической и прикладной основе, сформированной по результатам анализа достижений зарубежных и российских авторов, изучающих процессы развития модели заинтересованных сторон в корпоративном бизнесе, анализирующих возможности трансфера технологий менеджмента из сферы бизнеса в сферу государственного управления и специфику адаптации стейкхолдерского подхода в государственном управлении. Сделана попытка сравнить развитие стейкхолдерской модели в корпоративном управлении с уровнем развития этой же модели в государственном управлении по следующим аспектам: идентификация заинтересованных сторон (стейкхолдеров), анализ сетевого взаимодействия акторов, ценностная составляющая в корпоративном управлении и публичные ценности в государственном управлении, а также «good governance» — как ориентир надлежащего управления, оценка вклада и выгод сторон в корпоративном и государственном управлении. Сделан вывод об отсутствии универсальной схемы «надлежащего» управления для разных стран и о перспективах реализации стейкхолдерского подхода в сфере государственного управления в России.

Ключевые слова: *стейкхолдерский подход, корпоративное управление, государственное управление, «надлежащее управление» («good governance»), общие ценности.*

Классификация JEL: G34, M14, M16, H83.

Для цитирования: **Ткаченко И.Н.** (2023). Особенности стейкхолдерской модели государственного управления // *Журнал Новой экономической ассоциации.* № 4 (61). С. 241–246.

DOI: 10.31737/22212264_2023_4_241-246

EDN: UTISKR

Содержание процессов изменений в корпоративном и в государственном управлении во многом схоже. Попробуем рассмотреть возможность применить стейкхолдерскую модель к сфере государственного управления, дать характеристику степени проработанности инструментария стейкхолдерского подхода в корпоративном управлении и оценить уровень разработки данной проблематики применительно к государственному управлению. Результаты и выводы данной статьи могут стать платформой для дальнейших дискуссий о применении стейкхолдерского подхода к модели государственного управления.

1. Стейкхолдерский подход — основа «good governance» в корпоративном управлении

Корпоративное управление есть система представления интересов широкого круга заинтересованных сторон, ориентированная на принципы, которые отражают общую основу, необходимую для «наилучшей (надлежащей) практики» корпоративного управления. Надлежащее корпоративное управление (good governance) помогает обеспечить эффективное использование компаниями их капитала и учет корпорацией интересов широкого круга стейкхолдеров. В самом определении корпоративного управления особое внимание уделяется стейкхолдерскому подходу, развивающемуся после появления публикации (Freeman, 1984). Концепция «создания общих ценностей» (creating shared value, CSV) для ключевых стейкхолдеров (Porter, Kramer, 2011) расширяет теорию заинтересованных сторон. Самостоятельную ветвь исследования в рамках стейкхолдерской модели представляют поиски инструментария оценивания вклада и выгод для стейкхолдеров (об этом в научном обзоре данной проблематики см. (Ткаченко, 2021)). Назовем авторов лишь некоторых исследований оценки стейкхолдерской стоимости (Aritz et al., 2017; Tantalo, Priem, 2014, Ивашковская, 2012; Ефимова, 2013; Tkachenko, Pervukhina, 2020).

2. Об акторах (стейкхолдерах) «good governance» в государственном управлении

Обратим внимание только на те публикации о модели государственного управления, в которых обозначена роль стейкхолдерского подхода. Как в корпоративном, так и в государственном управлении неким ориентиром развития является *модель надлежащего управления*, согласно которой взаимодействие государства, бизнеса и общества как ключевых

акторов должно строиться на принципе сотрудничества и партнерства (Graham, Amos, Plumtpe, 2003; Handoyo, 2017; Naomi, Akbar, Firmanzah, 2020; Noja et al., 2021; Красильников, Сивинцева, Троицкая, 2014). Отмечая важность выстраивания отношений «на равных», многие исследователи отмечают, что для реализации данной модели необходимы зрелость всех участников, время, ресурсы и желание идти навстречу друг другу.

Для системы нового государственного управления, как и для системы корпоративного управления, важен ценностно-ориентированный подход, в рамках которого общее благо, общественная ценность представляет публичную ценность для широкого круга стейкхолдеров на основе удовлетворения их потребностей и ожиданий, что можно достичь только при взаимодействии ключевых стейкхолдеров по таким представляющим общественный интерес проблемам, как общественная безопасность, социальная справедливость, «зеленая» экономика и другие. Исследователи определяют роль государства как гаранта общественных ценностей, а представителей бизнеса и общества — как активных участников решения общественных проблем, носителей ценностей в системе государственного управления (Alford, Hughes, 2008; Moore, 2013; Волкова, 2013; Bryson, Crosby, Bloomberg, 2014; Пушкарева, 2019). Управление общественной ценностью сфокусировано на коллективных предпочтениях, при этом государственный служащий должен быть общественным агентом, который помогает находить, что ценно для общества.

Надлежащее управление (good governance) подразумевает эффективное управление государственным сектором, прочную правовую базу, улучшенную координацию, действия, понятные всем заинтересованным лицам на основе доверия между ними. В этой связи интерес представляет статья китайских авторов (Xu, Sun, Si, 2015), в которой четко представлены особенности нового государственного управления (НГУ) с позиции взаимодействия стейкхолдеров:

1) дисперсия власти: наряду с правительством, в государственном управлении, в решении общественно-значимых проблем участвуют общественные организации, граждане;

2) правительство выступает координатором, который должен согласовывать разнонаправленные социальные интересы, создавать платформу для диалога и интегрировать государственные ресурсы на основе переговоров и достижения консенсуса со стейкхолдерами;

3) система нового государственного управления (НГУ) формирует сеть, включающую: правительство, бизнес, общество, общественные органи-

зации, сообщества, отдельных граждан; при этом каждый участник сети ограничен правилами, что позволяет всей сети оставаться стабильной;

4) акторы сети получают ресурсы, определенную выгоду и независимость от других участников, что позволяет удовлетворять их потребности;

5) сеть управления опирается на доверие, стабильность, статус, репутацию участников на условиях договоренности, контрактных отношений, что делает такую сеть гибкой и изменчивой;

6) результативность системы государственного управления должна быть ориентирована на удовлетворение общественных интересов (Xu, Sun, Si, 2015, p. 14).

Координация отношений осуществляется в системе НГУ в самоорганизующихся сетях, где процесс принятия решений идет не только сверху вниз, но и в рамках горизонтальных связей при наличии стимулов, определяющих поведение стейкхолдеров (Каранина, Токарева, 2021). С ростом доверия между акторами государственного управления в сети преобладает горизонтальная координация, представляющая совместную деятельность равноправных участников, а при снижении доверия усиливается вертикальная координация, которая может привести к распаду сети. Формирование сетевых альянсов возможно только в ситуации высокого потенциала всех акторов (Михайлова, 2021).

Публичное управление развивается с ориентацией на электронное правительство, вовлечение граждан в государственное управление в виде виртуального взаимодействия и электронной демократии на основе цифровых платформ. Речь идет об общении граждан с органами государственной власти через портал «Госуслуги», представителей бизнеса с органами власти через портал госзакупок, другие порталы и социальные сети. Участие стейкхолдеров государственного управления через цифровые сервисы придает новые качества такому взаимодействию, с одной стороны, казалось бы, привлечению граждан в решение общественно-значимых вопросов, а с другой стороны, накладывая определенный налет имитации участия всех стейкхолдеров в управленческих процессах. Идея «государство как платформа» в российской практике развития государственных цифровых платформ приводит к тому, что такая модель «не предполагает полноценного участия ни государственных служащих, ни представителей заинтересованных сторон в публичном управлении» (Зотов, Василенко, 2023). Важно не просто идентифицировать стейкхолдеров публичного управления, но и выработать алгоритм оценки их роли в принятии управленческих решений, применяя методы экспертного опроса (Капогузов, Лапина, Чупин, 2018). Анализ измере-

ния удовлетворенности стейкхолдеров качеством услуг на основе государственных цифровых платформ классифицируется нами как первые попытки оценивания вклада стейкхолдеров, хотя и по узкому кругу заинтересованных лиц (потребителей, сотрудников, руководителей организаций, отвечающих за процесс предоставления государственных услуг).

Мультистейкхолдерский подход в государственном управлении с точки зрения методологической и прикладной представляется весьма сложной задачей (Гамбовцев, Рождественская, 2023).

Итак, требуется проработка рекомендаций по применению современных методов и форм взаимодействия стейкхолдеров государственного управления, чтобы оно строилось по принципу: «выгодно каждому — выгодно всем».

Выводы

Сравним проработанность разных аспектов стейкхолдерского подхода в корпоративном и государственном управлении:

– идентификация и анализ стейкхолдеров в корпоративном управлении проведены более четко, чем в государственном;

– сетевое взаимодействие — в системе государственного управления представлено описание сетей, но слабо анализируются коалиции стейкхолдеров, что глубоко разработано в корпоративном управлении;

– ценностный аспект — неплохо представлен и в корпоративном, и в государственном управлении, но в прикладном аспекте мало конкретных рекомендаций;

– надлежащее управление («good governance») — как ориентир — взят и в корпоративном, и в государственном управлении, но в корпоративном управлении этот ориентир подкреплен конкретными измерителями, которые используются на практике; в государственном управлении этого нет;

– оценка вклада и выгод стейкхолдеров и стейкхолдерской стоимости — в корпоративном управлении есть конкретные методики оценивания; в государственном управлении таких оценок нет.

Если в корпоративном управлении существуют единые требования, принципы, показатели эффективности и качества для любых компаний в любых странах мира, единые правила мониторинга и критерии, то когда мы рассматриваем разные модели государства, понимаем, что в разных странах — разный уровень развития экономики, культуры, ценностные ориентиры, институты, институциональные матрицы (Кирдина, 2000, с. 24). При трансформации модели государственного управления необходимо принимать во внима-

ние параметры институциональной среды. Модели универсального государства не существует, а значит, и не существует универсальной схемы «хорошего управления».

Формирование стейкхолдерской модели государственного управления невозможно без изменения поведения государственных служащих, выступающих носителями интересов государства. Однако пока создается впечатление, что общественные советы при органах государственной власти, особенно на региональном уровне, создаются по принципу «чужие здесь не ходят». Как правило, государственный чиновник без приказа сверху инициативу никогда не проявит. В стейкхолдерской модели нужны отношения не менторства, а партнерства при уважении интересов граждан, бизнес-сообщества, представителей общественных организаций, экспертов. Стейкхолдерская модель государственного управления в России возможна при условии учета интересов широкого круга акторов государственного управления, дальнейшего укрепления доверия. Необходима консолидация общества на основе стратегии «позитивного сотрудничества» (Полтерович, 2023), что позволит создать условия для устойчивого развития.

ЛИТЕРАТУРА / REFERENCES

- Волкова А.В.** (2013). Публичные ценности и система государственного управления в России. СПб: Изд-во С.-Петерб. ун-та. [Volkova A.V. (2013). *Public values and the system of public administration in Russia*. Saint Petersburg: Publishing House of the St. Petersburg University (in Russian).]
- Ефимова О.В.** (2013). Анализ устойчивого развития компании: стейкхолдерский подход // *Вопросы управления*. Т. 45. № 348. С. 41–51. [Efimova O.V. (2013). Analysis of sustainable development of the company: Stakeholder approach. *Management Issues*, 45, 348, 41–51 (in Russian).]
- Зотов В.В., Василенко Л.А.** (2023). Цифровая трансформация публичного управления: единство сервисно-цифровых и социально-сетевых аспектов // *Вопросы государственного и муниципального управления*. № 3. С. 26–47. [Zotov V.V., Vasilenko L.A. (2023). Digital transformation of public administration: Unity of service digital and social network aspects. *Public Administration Issues*, 3, 26–47 (in Russian).]
- Ивашковская И.В.** (2012). Стейкхолдерский подход к управлению, ориентированному на приращение стоимости компании // *Корпоративные финансы*. Т. 1. № 21. С. 14–23. [Ivashkovskaya I.V. (2012). Stakeholder approach to management focused on increasing the company's value. *Journal of Corporate Finance Research*, 1, 21, 14–23 (in Russian).]
- Капогузов Е.А., Лапина Т.А., Чупин Р.И.** (2018). Качество государственных услуг: вопросы теории и элементы методологии позиции мультистейкхолдерского подхода // *Вестник Омского ун-та. Серия «Экономика»*. № 2 (62). С. 38–44. [Kapoguzov E.A., Lapina T.A., Chupin R.I. (2018). Quality of public services: Theoretical issues and elements of methodology from a multi-stakeholder approach. *Herald of Omsk University. Series "Economics"*, 2 (62), 38–44 (in Russian).]
- Каранина Е.В., Токарева П.В.** (2021). Внедрение мета-управления в формирование механизмов устойчивого развития территории // *Экономика и управление: проблемы, решения*. Т. 6. № 12. С. 29–36. [Karantina E.V., Tokareva P.V. (2021). Introduction of meta-governance in the formation of mechanisms for sustainable development of the territory. *Economics and Management: Problems, Solutions*, 6, 12, 29–36 (in Russian).]
- Кирдина С.Г.** (2000). Институциональные матрицы и развитие России. М.: ТЕИС. [Kirdina S.G. (2000). *Institutional matrices and development of Russia*. М.: TEIS (in Russian).]
- Красильников Д.Г., Сивинцева О.В., Троицкая Е.А.** (2014). Современные западные управленческие модели: синтез New Public Management и Good Governance // *Ars Administrandi (Искусство управления)*. Вып. 2. С. 45–62. [Krasilnikov D.G., Sivintseva O.V., Troitskaya E.A. (2014). Modern Western management models: synthesis of New Public Management and Good Governance. *Ars Administrandi*, 2, 45–62 (in Russian).]
- Михайлова О.В.** (2021). Сети в современном государственном управлении: конфигурации и механизмы координации // *Политическая наука*. № 4. С. 14–30. [Mikhaylova O.V. Networks in modern public administration: Configurations and coordination mechanisms. *Political Science (RU)*, 4, 14–30 (in Russian).]
- Полтерович В.М.** (2023). Догоняющее развитие в условиях санкций: стратегия позитивного сотрудничества // *Terra Economicus*. Т. 21 (3). С. 6–16. [Polterovich V.M. (2023). Catching-up development under sanctions: The strategy of

- positive collaboration. *Terra Economicus*, 21 (3), 6–16 (in Russian).]
- Пушкарева Г.В.** (2019). Менеджмент публичных ценностей: государственное управление в поиске новых концептуальных оснований. Сб.: «*Политика и управление государством. Новые вызовы и векторы развития*». М.: Аспект Пресс. С. 108–124. [Pushkareva G.V. (2019). Management of public values: Public administration in search of new conceptual foundations. In: *Politics and public administration. New challenges and development vectors*. Moscow: Aspect Press, 108–124 (in Russian).]
- Тамбовцев В.Л., Рождественская И.А.** (2023). Как улучшать предоставление публичных услуг: взгляд экономистов // *Управленец*. Т. 14. № 4. С. 2–14. [Tambovtsev V.L., Rozhdestvenskaya I.A. (2023). Improving public services delivery: Economists' perspective. *The Manager*, 14, 4, 2–14 (in Russian).]
- Ткаченко И.Н.** (2021). Актуализация стейкхолдерского подхода корпоративного управления в условиях коронакризиса: от декларирования приверженности к прикладным моделям // *Управленец*. Т. 12. № 2. С. 2–16. [Tkachenko I.N. (2021). Rethinking the stakeholder approach to corporate governance in the coronavirus crisis: From commitment declaration to applied models. *The Manager*, 12, 2, 2–16 (in Russian).]
- Alford J., Hughes O.** (2008). Public value pragmatism as the next phase of public management. *American Review of Public Administration*, 38 (2), 130–148.
- Apitz S.E., Fitzpatrick A.G., McNally A., Harrison D., Coughlin C., Edwards D.A.** (2017). Stakeholder value-linked sustainability assessment: Evaluating remedial alternatives for the Portland Harbor Superfund Site, Portland, Oregon, USA. *Integrated Environmental Assessment and Management*, 14, 1, 43–62.
- Bryson J., Crosby B., Bloomberg L.** (2014). Public value governance: Moving beyond traditional public administration and the new public management. *Public Administration Review*, July, 444–456.
- Freeman R.E.** (1984). *Strategic management. A stakeholder approach*. Boston: Pitman Publishers.
- Graham G., Amos B., Plumptre T.** (2003). Principles good governance in 21st century. *Policy Brief No.15*.
- Handoyo S.** (2017). Exploratory study on the relationship between good public governance and national competitiveness. *Journal of Government and Politics (Jurnal Studi Pemerintahan)*, 8, 4, November, 493–513. DOI: 10.18196/jgp.2017.0057.493–513.
- Moore M.** (2013). *Recognizing public value*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Naomi P., Akbar I., Firmanzah** (2020). A bird's eye view of researches on good governance: Navigating through the changing environment. *Webology*, 17, Number 2, December, 150–171.
- Noja G.G., Cristea M., Thalassinos E., Kadlubek M.** (2021). Interlinkages between government resources management, environmental support, and good public governance. *Advanced insights from the European Union. Resources*, 10 (5), 41.
- Porter M.E., Kramer M.R.** (2011). Creating shared value: How to reinvent capitalism and unleash a wave of innovation and growth. *Harvard Business Review*, January/February, 63–70.
- Tantalo C., Priem R.L.** (2014). Value creation through stakeholder synergy. *Strategic Management Journal*, 37 (2), October, 314–329.
- Tkachenko I., Pervukhina I.** (2020). The value of stakeholders' contribution and attaining synergy from their interaction. In: *Corporate Governance in Central Europe and Russia*. Berlin: Springer, 89–106.
- Xu R.Y., Sun Q.G., Si W.** (2015). The third wave of public administration: The new public governance. *Canadian Social Science*, 11 (7), 11–21.

Поступила в редакцию 15.11.2023

Received 15.11.2023

I.N. Tkachenko

Ural State University of Economics, Ekaterinburg, Russia

Features of the stakeholder model of public governance

Abstract. The article updates the problems of applying the stakeholder approach to the model of public governance in the “good governance” format. The logic and algorithm of the presented research is based on a theoretical, methodological and applied framework, formed by analyzing the results of the achievements of foreign and Russian authors who study the processes of development of the stakeholder model in corporate business, analyzing the possibilities of transferring management technologies from the business sphere to the public governance sphere and the specifics of adapting the stakeholder approach in public governance. An attempt has been made to compare the development of the stakeholder model in corporate governance with the level of development of the stakeholder model in public governance in the following aspects of the subject base of the study: identification and analysis of stakeholders, analysis of network interaction of actors, the value component in corporate governance and public values in public governance, “Good governance” as a guideline for good governance, assessment of the contributions and benefits of stakeholders in corporate and government management. A conclusion is drawn about the absence of a universal scheme of “proper” governance for different countries and about the prospects for implementing a stakeholder approach in the field of public governance in Russia.

Keywords: *stakeholder approach, corporate governance, public governance, “Good governance”, shared values.*

Классификация JEL: G34, M14, M16, H83.

For reference: **Tkachenko I.N.** (2023). Features of the stakeholder model of public governance. *Journal of the New Economic Association*, 4 (61), 241–246 (in Russian).

DOI: 10.31737/22212264_2023_4_241-246

EDN: UTISKR