



ТЕОРИИ ПОЛИТИКИ, ЭКОНОМИКИ И УПРАВЛЕНИЯ

УДК 351:338.24

Е.А. КАПОГУЗОВ, к.экон.н., доцент, заведующий кафедрой
экономической теории и предпринимательства
ФГБОУ ВПО «Омский государственный университет им. Ф.М. Достоевского», г.
Омск, пр. Мира, 55
Электронный адрес: egenk@mail.ru

РАСШИРЕННАЯ ЭКОНОМИЧЕСКАЯ ТЕОРИЯ БЮРОКРАТИИ КАК ТЕОРЕТИЧЕСКИЙ ФУНДАМЕНТ РЕФОРМИРОВАНИЯ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ

В исследовании широко-масштабных реформ государственного управления, охвативших большую часть стран ОЭСР и получивших «бренд» «Новый государственный менеджмент» (НГМ) [1; 4; 5; 12; 13], одним из наиболее противоречивых вопросов является анализ его теоретического фундамента. Как отмечается в статье Кристофера Худа и Гая Питерса, несмотря на то, что НГМ перешел уже в стадию «зрелого возраста» к середине 2000-х гг., он, как и в начале

своего возникновения как движения, не имеет определенности в формировании теоретического фундамента [9]. По-прежнему нет четкого конвенционального разграничения в переводе англоязычной терминологии, в понимании сущности теоретического фундамента применяемого в государственном управлении инструментария. Несмотря на значительный интерес к данной теме представителей различных общественных наук (экономики/менеджмента, политологии, социологии, философии, истории, юриспруденции)¹, не было выработано

В статье изучаются составляющие теоретического фундамента идеальных типов и соответствующих дискретных структурных альтернатив, возникающих в сфере производства государственных услуг; характеризуются подходы со стороны экономической теории и менеджмента, составляющие суть расширенной экономической теории бюрократии (РЭТБ); анализируется вклад различных направлений РЭТБ в формирование инструментария менеджеристской парадигмы производства государственных услуг.

Ключевые слова: институциональная структура производства; государственные услуги; расширенная экономическая теория бюрократии; новый государственный менеджмент

¹ Примеры работ в данной сфере для права и политологии приведены в списке литературы [2; 7].

ни единой методологической базы исследования, ни даже единого для русскоязычной науки языка. При этом зачастую дискуссии в отечественных журналах напоминают ситуацию, сложившуюся при формировании НГМ, когда возникло жесткое идеологическое противостояние в печати между менеджристами и традиционалистами, пытавшимися консолидироваться под эгидой «Блэксбургского манифеста» [4, с. 156-159]. В этом контексте данная статья является попыткой внести вклад в теоретическое исследование данного предметного поля с позиций методологии новой институциональной экономической теории (НИЭТ), в частности методологии анализа дискретных институциональных альтернатив [3; 10].

В контексте выбираемого исследовательского подхода есть ряд допущений. Экономический подход традиционно исследует производственные отношения, и в этой связи одним из видов благ, монопольно производимых государством, связанных с реализацией такой его функции, как государственное управление, являются государственные (публичные) услуги. Вариации их производства, определяющие институциональные особенности с точки зрения взаимодействия субъектов производства (чиновников, бизнеса, граждан) и приводящие к различным исходам с позиций экономической эффективности, зависят от институциональной структуры производства государственных услуг (далее – ИСП госуслуг).

Мы определяем институциональную структуру производства как совокупность институтов, определяющих особенности взаимодействия субъектов в сфере производства государственных услуг и влияющих на экономическую и социальную эффективность производства государственных услуг. Та степень, в которой институциональная структура производства определяет экономическую эффективность в России, была показана, в частности, в работах В. Крюкова применительно к нефтегазовому сектору [6].

В XX в. в экономике рыночного типа производство государственных услуг выполнялось специализированным агентом государства – бюрократией. Как механизм управления, основанный на формальных правилах, он является более эффективным с точки зрения общества по сравнению с предшествующими патримониальными формами. Совокупность институтов, определяющих бюрократический тип производства государственных услуг, составляет соответствующую бюрократическую *институциональную структуру*, являющуюся фундаментом классической модели государственного управления (Public Administration).

В индустриальную эпоху, по мере расширения присутствия государства в экономике, вызванного в том числе необходимостью решения мобилизационных задач в мирное и военное время, вебериянская бюрократия в целом устраивала общество, но в последней трети XX в. ситуация изменилась. В ведущих капиталистических странах под влиянием группы взаимосвязанных факторов (фискальный кризис, изменение системы ценностей, влияние глобализации и др.) изменилось отношение к бюрократии. Провалы государства и бюрократии, выразившиеся в неспособности решать сложные общественные проблемы, падение доверия к государству и его агенту – бюрократии подготовили в общественном сознании почву для широкомасштабных реформ в сфере

государственного управления, получивших название «Новый государственный менеджмент» (НГМ). Экономико-теоретический смысл НГМ заключался в трансформации институциональной структуры производства государственных услуг от бюрократического типа к менеджеристскому, а в последующем – к координационному (Public Governance).

Базовая модель идеальной бюрократии, лежащая в основе **бюрократического типа ИСП госуслуг**, разработана М. Вебером и В. Вильсоном. Благодаря специализации и разделению труда в бюрократических организациях, отбору персонала на основе принципа меритократии на определенном историческом этапе (в индустриальную эпоху) бюрократии удавалось успешно решать задачи, возлагаемые на нее обществом в рамках социального контракта. Благодаря политической нейтральности была, в какой-то степени, решена проблема клиентелизма и патронажа, характерная для добюрократических форм государственного управления. Бюрократический этос, формируемый за счет следования мотивации «служения обществу» в условиях доверия чиновникам со стороны общества, наличие социальных гарантий и принцип конвейерности продвижения по службе были составляющими элементами механизма принуждения к исполнению бюрократического типа производства в структурах общественного сектора, способствовали снижению коррупции.

При менеджеристском типе ИСП госуслуг значительно усиливается роль потребителей (customers role) государственных услуг, прежде всего в части контроля за содержанием формального контракта о финансировании их производства. Большее значение придается не процессу, а общественно значимому результату работы исполнительной власти. Ключевым элементом трансформации становится отказ от институтов, базирующихся на доверии чиновникам, в пользу институтов, позволяющих обеспечить прозрачность их деятельности (так называемую «подотчетность» – accountability) и эффективность использования общественных ресурсов. Менеджеристский тип базируется на поведенческой модели рационального чиновника, стремящегося к собственной выгоде, а не следующего интересам общества. При этом он действует в условиях неполной, несовершенной информации и допускает оппортунизм (в смысле подхода О. Уильямсона, т.е. достижение собственных целей индивида с помощью коварства и обмана) по отношению к непосредственному (политикам) и конечному (потребителям) принципалам. В этой связи значимым с позиции общественной эффективности является решение проблемы создания стимулирующего контракта, который, с одной стороны, минимизирует затраты общественных ресурсов (трансформационные, транзакционные издержки), а с другой – дает четкое определение того, что является результатом работы чиновников. Способом решения проблемы эффективности с точки зрения снижения затрат в менеджеристском типе ИСП госуслуг является снижение формализации в процессах, децентрализация принятия решений и сокращение расходов бюджета и функций государства в экономике. Государство является «государством компактным» (lean state), максимально эффективно использующим ограниченные ресурсы и сосредоточенным на выполнении «ключевых задач».

Координационный тип ИСП госуслуг (Public Governance) по многим параметрам близок к менеджеристскому типу, но отличается от последнего

прежде всего по содержанию механизма взаимодействия субъектов в данной сфере и механизма принятия решений. Государство, организуя взаимодействие субъектов производства, является «государством координирующим» (enabling state), а не непосредственным производителем общественных благ. В координационном типе ИСП сами потребители определяют (особенно на местном уровне) объемы и перечень государственных услуг. Решение общественных проблем в треугольнике исполнительная власть – потребители, в том числе бизнес (как важная составляющая сообщества стейкхолдеров) – общественные организации должна взять на себя та сторона, которая более эффективно, с точки зрения общественных затрат и результатов, может это сделать.

Соответственно меняется и механизм принятия решений в сфере производства государственных услуг. Это уже не тот навязанный, закреплённый жесткими формальными правилами и непрозрачный для стейкхолдеров механизм, а консенсусно-контрактный, более открытый, с широким общественным обсуждением проектов в сфере производства общественных благ.

В ходе реформ в сфере государственного управления в духе НГМ в целом ряде стран, прежде всего англосаксонского типа, произошли парадигмальные сдвиги в сфере государственного управления [1]. Одной из составляющих этих процессов являлось резкое усиление «роли потребителей» (customers role) госуслуг, в особенности их ассоциаций, представляющих интересы потребителей в диалоге с властью в вопросе поиска путей повышения качества и эффективности (хотя бы с позиции минимизации транзакционных издержек) производства госуслуг.

С момента начала реализации административной реформы в России, являющейся в значительной степени институциональным проектом по трансплантации успешного в определенной институциональной среде (прежде всего в англосаксонских странах) опыта, данный аспект получил свое развитие в нормативных документах и в мероприятиях реформы. Поскольку целью административной реформы являлось повышение эффективности деятельности органов исполнительной власти, то возник вопрос о критериях этой эффективности. Как известно, существует целый ряд таких критериев, и от правильного их выбора зависит как целевая установка субъектов реформирования, так и соответствие полученных результатов идеальной модели. Исходя из требований о валидности и релевантности показателей для субъектов, задействованных в процессе государственного управления, важно оценивать результаты, являющиеся следствием воздействия мероприятий, осуществляемых в рамках реформы, на реформируемый объект [8]. Тем самым ставится вопрос о выработке показателей, характеризующих достижение целей реформы (performance measurement), ведется поиск ответа на вопрос, каков экономический, а также, если это возможно измерить, социальный результат (эффект) от проведения мероприятий в рамках реформы и какова вытекающая отсюда эффективность реформы. Это, в свою очередь, позволит выработать систему управления, позволяющую достигать цели реформ (performance management) и, в случае необходимости, корректировать существующую неадекватную ситуацию.

В начале 1990-х гг. в зарубежной литературе появились первые работы, посвященные обоснованию как теоретического фундамента, принципов НГМ, так и логики и целесообразности применения отдельных его инструментов на практике. В какой-то степени (в частности, в ситуации с реформами в Великобритании) труды экономистов-теоретиков с критикой существующего положения в бюрократических организациях подвигали политиков к решительным реформам в государственном управлении, дополнявшимся мероприятиями неолиберального толка в экономике в целом. С другой стороны, многие разработки в экономической теории, а также в менеджменте создавали основу для применения реформационного инструментария, позволяли как объяснить причины неудач существующей системы, так и обосновать принципы и подсказать направления реформирования.

На рис. 1 представлен экономико-теоретический фундамент осуществляемых реформ в разрезе соответствующего типа ИСП госуслуг. Мы обозначаем данный теоретический фундамент как **расширенную экономическую теорию бюрократии**, в отличие от термина «узкой» (микроэкономической) теории бюрократии (economics of bureaucracy), являющейся одним из разделов теории общественного выбора.



Рис. 1. Составляющие экономической теории бюрократии

На наш взгляд, исходя из практики применения реформ, решающим фактором перехода от общественного недовольства сложившейся системой предоставления услуг к новой парадигме является то, что превалирующее число субъектов общественно-политического дискурса, способных на институциональные изменения на политическом рынке, признают необходимость модернизации и разделяют взгляды на ее содержание. Это предполагает процесс **институционализации** соответствующей научной концепции, т.е. создания

устоявшейся предметной области, научного сообщества с разделяемыми ментальными моделями, широкого внедрения научной дисциплины в практику преподавания и ее развития на базе научных дискуссий. Вместе с тем для внедрения теории в практику и перехода от стадии академического (в научной и образовательной среде), а затем и общественного обсуждения нужно проникновение теорий в коридоры власти, в сознание принимающих решения политиков. Вероятность осуществления реформ тем более повышается, если есть примеры успешной реализации реформ в других странах. Однако, как и в любой ситуации импорта институтов, для конвергенции результатов, помимо комплексности применяемого инструментария реформ, необходимым условием является конгруэнтность институциональной среды. В противном случае успешный результат не гарантирован.

Отталкиваясь от данного подхода, мы можем сформулировать и, в дальнейшем, обосновывать динамическую составляющую эволюции экономической теории бюрократии. Ключевой наш тезис в данной связи заключается в том, что *смена парадигм в производстве государственных услуг объективно обусловлена изменением условий и институциональной среды общественного сектора*. В свою очередь, факторы и условия, которые вызывали отказ от приверженности прежней институциональной структуре, были вызваны как объективными обстоятельствами (внешними факторами), находящимися вне действия системы государственного управления (в частности, изменения условий воспроизводства, ценностные, демографические изменения и др.), так и рядом субъективных (внутренних) факторов, своеобразных триггеров реформ, к которым можно отнести и институциональное проектирование реформ агентами изменений.

Схематически эволюция институциональных структур производства в динамическом аспекте представлена на рис. 2.

Именно к внутренним факторам можно отнести и влияние на смену институциональных структур развития расширенной экономической теории бюрократии, представителями которой не только анализировалась практика применения инструментария текущей модели, но и теоретически обосновывалась и предлагалась модернизация практического инструментария. Тем самым во многом *изменение условий производства государственных услуг и было вызвано применением на практике и выявленными недостатками существующей модели*.

Осуществляя теоретическую реконструкцию представленных идеальных типов в сфере производства государственных услуг, можно говорить о переходе в результате эволюции от одной парадигмы производства госуслуг к другой. В рамках статьи можно представить лишь краткий обзор данной эволюции, более полная версия содержится в монографии автора [4].

В экономической теории до 1950-х гг. типичной для рассмотрения бюрократии была позиция Л. Мизеса, близкая по духу к веберовскому пониманию данного феномена. Подчеркивание значимости выполнения бюрократией поставленной перед ней принципами-политиками задач в условиях экзогенного бюджета не оставляла место для внедрения экономических принципов эффективности, характерных для частного сектора. Методологически схожая

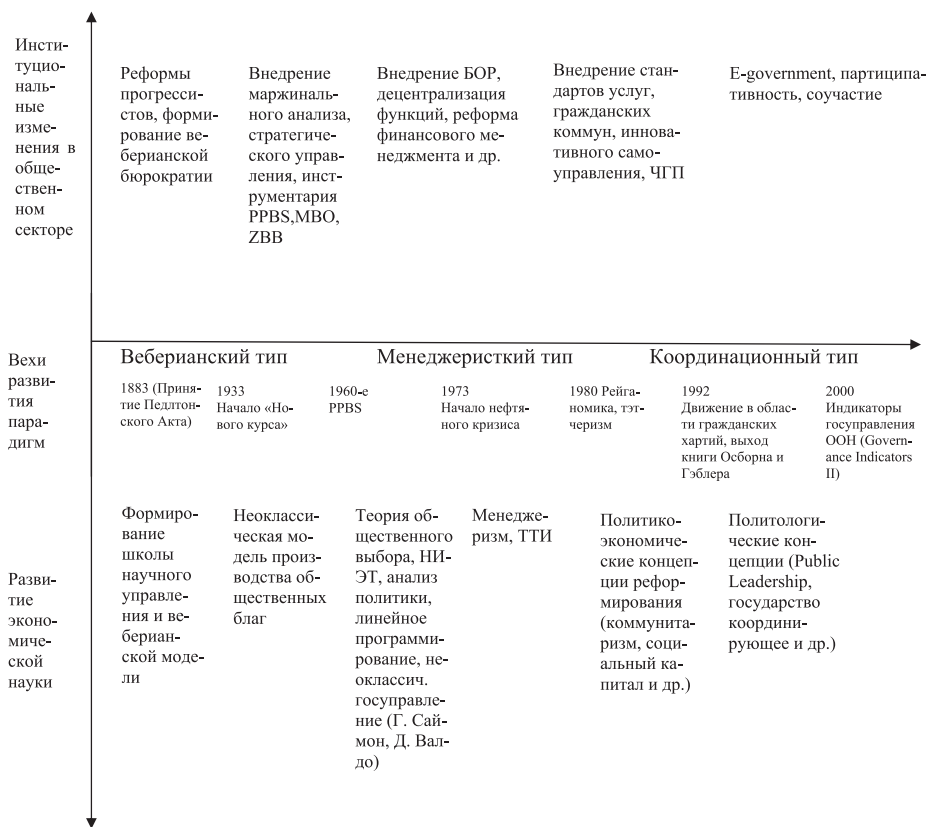


Рис. 2. Динамический аспект расширенной экономической теории бюрократии

позиция была и у неоклассической теории (П. Самуэльсон, Р. Масгрейв), рассматривающей бюрократа как совершенного агента, исполнителя воли законодателей и общества, не имеющего собственного экономического интереса.

В работах С. Паркинсона, а также представителей теории общественного выбора представлено несколько иное понимание бюрократии. Рассматривая ее на микро-, макро- и мезоуровне, представители ранней экономической теории бюрократии (Э. Даунс, Дж. Бьюкенен, Г. Таллок, У. Нисканен) исходят из методологического индивидуализма. Они утверждали, самовозрастание бюрократии вызвано ее экономическим интересом, что приводит к присвоению бюрократией ренты, «захвату бюрократией» общества и является нарушением социального контракта исходя из вышеобозначенной неоклассической трактовки бюрократии. Это стало возможно вследствие асимметрии информации при взаимодействии традиционных субъектов политических рынков (избирателей, политиков и чиновников), отсутствия прозрачности и подотчетности чиновников. Выход из данной ситуации представители теории общественного выбора видели в законодательном ограничении роста государственных расходов, развитии политической конкуренции и институтов гражданского общества, контролирующих бюрократию снизу, в росте прозрачности и подотчетности организаций общественного сектора за счет, в том числе, внедрения квазирыночных механизмов.

В свою очередь, благодаря развитию новой институциональной экономической теории стало возможным более всестороннее понимание с позиций экономического подхода явлений и процессов в рамках общественного сектора. Использование достижений теории прав собственности, теории агентства и теории трансакционных издержек (именно данные направления НИЭТ в целом ряде исследований [11; 13] называются ключевыми) создало фундамент для позитивного анализа и выработки нормативных рекомендаций в области реформирования бюрократии. Применительно к организациям общественного сектора со стороны экономической теории прав собственности аргументировалась значимость приватизации и расщепления правомочий между субъектами для повышения эффективности использования ресурсов при решении общественных задач. Существенный вклад был внесен в обоснование мероприятий в области реформирования бюрократии со стороны теории трансакционных издержек, в частности в вопросе поиска оптимальной формы контрактации и дискретных институциональных альтернатив. В рамках этой теории особое внимание было уделено вариациям трансакционных издержек, вытекающим из различных дискретных институциональных альтернатив производства в общественном секторе. На наш взгляд, при реализации реформ необходимо учитывать объем и структуру трансакционных издержек рутинизации внутриорганизационных взаимодействий при внедрении инструментов реформирования в общественном секторе.

Кроме того, значимо для реформирования государственного управления и использование таких составляющих предметного поля НИЭТ, как новая экономическая история, в частности концепции зависимости от предшествующей траектории развития (*path dependency*) и новой политической экономии. В сочетании с различными теориями государства (компактного, партиципативного, координирующего и др.) данные подходы составляют сущность политико-экономического направления в экономической теории бюрократии. В частности, они позволяют объяснить конфигурацию реформ с точки зрения влияния групп интересов, соотношения политических сил, степени развитости демократических институтов. Благодаря развитию политической конкуренции в сфере производства государственных услуг создается важный альтернативный традиционному бюрократическому рычаг давления на исполнительную власть в вопросе повышения качества государственных услуг и улучшения положения потребителей. Схожую функцию в выравнивании в пользу потребителей переговорной силы сторон играют институты коллективного действия – ассоциации потребителей и иные структуры гражданского общества.

В целом можно констатировать, что в результате административных реформ в духе НГМ в ряде стран ОЭСР произошла трансформация институциональной структуры производства бюрократического типа (веберовская модель) в структуру менеджеристского типа с последующей модификацией в некоторых странах менеджеристской модели в координационный тип производства госуслуг под влиянием как разработки теоретических подходов в экономической науке, так и изменений, проходящих в экономике и обществе.

Основные элементы и сравнение данных типов институциональных структур представлены в табл. 1.

**Основные элементы трансформации
институциональной структуры производства государственных услуг**

Составляющая институциональной трансформации	Бюрократический тип ИСП госуслуг	Менеджеристский тип ИСП госуслуг	Координационный тип ИСП госуслуг
Внутриорганизационный механизм мотивации чиновников	Мотивация служения обществу (бюрократический этос), доверие, социальный статус и социальные гарантии в условиях конвейерного принципа продвижения	Квазирыночный механизм (бенчмаркинг, конкуренция); вознаграждение и продвижение за выполнение показателей достижения результатов	Рост прозрачности деятельности; по сути смешанный (использование синтезирующего характера мотивации)
Принцип финансирования	Сметное финансирование (затраты)	Программно-целевое (результаты)	Переговорный (результаты)
Объект контроля	Процессы и затраты	Результаты	Конечные наблюдаемые результаты
Характер оценки	Ex post (проверка правильности исполнения инструкций)	Ex ante (оценка проектов на стадии финансирования), ex post (оценка результатов)	Ex ante (оценка проектов на стадии обсуждения), ex post (обсуждение результатов)
Критерии результативности	Достижение результатов в рамках отведенного бюджета	Достижение запланированных показателей результативности	Рост общественной ценности (public values)
Принцип оценки результатов	Юридический: законность действий и правильность исполнения инструкций	Экономический: эффективность (соотношение затрат и результатов) и результативность (достижение результатов при оптимальных затратах)	Экономический и политологический (достижение целей социума)

Составляющая институциональной трансформации	Бюрократический тип ИСП госуслуг	Менеджеристский тип ИСП госуслуг	Координационный тип ИСП госуслуг
Критерии эффективности и результативности деятельности государственных структур	Целевое использование бюджетных средств; полнота исполнения сметы; экономия бюджетных расходов	Макроуровень: улучшение международных индексов и др. Мезоуровень: выполнение показателей региональных программ; Микро- /наноуровень: достижение показателей деятельности учреждений/чиновника	Близки к менеджеристскому типу
Субъект контроля	Вышестоящее начальство (для бюрократов нижнего и среднего уровня), политики (для топ-бюрократов), избиратели (для политиков)	Потребители, топ-бюрократы, политики	Стейкхолдеры (потребители и их объединения, бизнес, чиновники, политики)
Механизм контроля и оценки (противодействия оппортунизму)	Бюрократический (внутренние аттестации, подотчетность вышестоящим государственным органам)	Общественно-политический (подотчетность и прозрачность результатов для субъектов производства государственных услуг)	Общественно-политический
Условия роста общественной эффективности	Отсутствие оппортунизма, улучшение процессов за счет внедрения менеджеристских практик	Стимулирующие контракты агентов, преодоление асимметрии информации, эффективный инфорсмент	Ликвидация «провалов общества», социальное обучение субъектов

Реформы в духе НГМ реализовывались с разными результатами в практически всех развитых странах, хотя трансплантацию данного инструментария на российскую почву можно оценить преимущественно как неудачную. То, что в России применялась большая часть инструментария НГМ, демонстрируют данные табл. 2.

Базовые элементы НГМ и их реализация в России

Характеристики (элементы) НГМ, идентифицируемые большинством исследователей	Реализация элемента реформы в России
Сокращение бюджетных расходов (в том числе числа чиновников, расходов на госуправление и т.д.)	Не является прямой целью реформы, число чиновников, скорее, выросло, как и расходы на госуправление
Подотчетность результатов	Частично реализовалось в Концепции административной реформы
Аудит (оценка) результатов	Частично реализовалось в Концепции административной реформы
Приватизация (функций и задач)	Осуществлялась (деятельность комиссии Кудрина/Алешина), внешне результаты слабо ощутимы
Улучшение работы с потребителями (система одного окна и др.)	Повсеместно, развитие и внедрение в рамках МФЦ
Децентрализация	Скорее, обратная тенденция к централизации (укрепление вертикали власти)
Стратегическое планирование и менеджмент	Начали внедряться как в рамках среднесрочного планирования, так и в целом
Разделение производства и обеспечение производства общественных благ	Частично применялось в рамках аутсорсинговой деятельности, развитие системы государственно-частного партнерства
Внедрение конкуренции государственных структур за ресурсы	Частично внедрено в формате Докладов о результатах и основных направлениях деятельности органов исполнительной власти (ДРОНД)
Измерение результативности	Внедрение системы показателей результативности в учреждениях, для регионов (указы Президента РФ № 825, 607 и др.) и целевых программ
Изменение стиля менеджмента	Фрагментарно
Внешняя контрактация (тендеры)	Внедрение федерального закона № 94-ФЗ
Рост гибкости управления	Фрагментарно
Улучшение учета	Переход на международные стандарты (IPSAS) пока не произошел
Менеджмент персонала (в вопросах стимулирования)	Отдельные элементы в рамках реформы госслужбы
Потребительские ваучеры	Использовались (родовые сертификаты и др.)

Характеристики (элементы) НГМ, идентифицируемые большинством исследователей	Реализация элемента реформы в России
Разделение политики и администрирования	Практически не применялось за исключением введения института сити-менеджера в отдельных муниципальных образованиях
Улучшение финансового менеджмента	Фрагментарные случаи, нет массового внедрения контроллинга и др.
Рост использования информационных технологий	Активно использовались в рамках программы «Электронная Россия», развивались как отдельное направление в рамках Концепции административной реформы

Кроме того, можно отметить те ключевые направления в области реформирования госуправления, которые были характерны для мейнстрима НГМ и нашли отражение в России (табл. 3).

Таблица 3

Дополнительные элементы НГМ и их реализация в России

Элементы (направления) реформы госуправления, характерные для стран ОЭСР	Реализация элемента реформы в России
Борьба с коррупцией	В целом активные риторика и действия, но слабые результаты (падение индекса восприятия коррупции (CPI) за период реформ)
Разделение правительства на правоустанавливающие, контролирующие органы и структуры по производству услуг	Осуществление в соответствии с указом Президента РФ № 314
Дебюрократизация и сокращение регулирующей	Активное осуществление в рамках второго и частично третьего этапа реформ
Рост подотчетности и бюджетного контроля	Достаточно слабое продвижение
Внедрение оценки регулирующего воздействия (ОРВ)	Отдельные попытки (закон о техническом регулировании), скорее, оценка административных издержек, а не регулирующего воздействия нормативных актов
Внедрение системы менеджмента качества (TQM, ISO, CAF, EFQM)	Частичное внедрение в отдельных сферах производства общественных благ (образование, здравоохранение) и пилотное внедрение системы CAF в Ивановской области

Провалы в различных направлениях реформирования системы предоставления государственных услуг связаны с институциональными особенностями взаимодействия субъектов производства государственных услуг в России.

К таким особенностям, ведущим к неэффективным с позиции общества результатам реформирования, мы относим :

- осуществление реформ «сверху», в интересах бюрократии. В результате, в отличие от западных стран, где реформы шли «снизу» и сопровождалась ростом прозрачности и подотчетности действий власти, объективные, а не манипулируемые показатели, характеризующие ситуацию в государственном управлении в целом и сфере производства государственных услуг в частности, только ухудшились;
- слабость базовых институтов инфорсmenta в сфере производства публичных услуг. Такими институтами являются судебный механизм, политическая конкуренция и внесудебный механизм контроля со стороны негосударственных (независимых) институтов гражданского общества, представляющих интересы потребителей публичных услуг. Последние позволяют усилить позиции потребителей в квазирыночных торгах между государственными учреждениями, производящими публичные услуги, с точки зрения переговорной силы в вопросе торга о качестве и издержках (как трансформационных, так и трансакционных) производства общественных благ.

Список литературы

1. Баранов И.Н. Новый государственный менеджмент: эволюция теории и практики применения // Рос. журн. менеджмента. 2012. Т. 10, № 1. С. 51-64.
2. Ивлева Г.Ю. «Экономический империализм» и эффективность государственной службы // Гос. служба. 2012. № 5. С. 16-19.
3. Институциональная экономика: учебник для студ. вузов, обучающихся по экон. спец. / А.А. Аузан и др.; общ. ред. А.А. Аузан; 2-е изд. М.: ИНФРА-М, 2011. 445 с.
4. Капогузов Е.А. Институциональная структура производства государственных услуг: от вебериянской бюрократии – к современным реформам государственного управления: монография. Омск: Изд-во ОмГУ, 2012.
5. Красильников Д.Г., Троицкая Е.А. Новый государственный менеджмент и административная реформа в Пермском крае // Ars Administrandi: Ежегодник – 2009. С. 74-84.
6. Крюков В. Анализ развития системы недропользования в России (о необходимости ужесточения институциональных условий) // Вопр. экономики. 2006. № 1. С. 86-101.
7. Слатинов В.Б. Реформирование государственной службы в постсоветской России: институциональные аспекты: монография. Орел: Изд-во ред. журн. «Образование и общество», 2011. 378 с.
8. Тамбовцев В.Л., Капогузов Е.А. Реформы государственного управления: вопросы теории и практическая реализация. М.: ТЕИС, 2010.
9. Худ К., Питерс Г. Средний возраст нового государственного менеджмента: время парадоксов // Рос. журн. менеджмента. 2012. Т. 10, № 1. С. 65-84.

10. *Шаститко А.Е.* Новая институциональная экономическая теория. 4-е изд., перераб. и доп. М.: ТЕИС, 2010. 828 с.
11. *Gruening G.* Origin and Theoretical Basis of New Public Management // International Public Management Journal. 2001. № 4. P. 1-25.
12. *König K.* Zur Kritik eines Neuen Öffentlichen Managements. 3. Aufl. Speyerer Forschungsberichte 155. Speyer, 1998.
13. *Pollitt C., Bouckaert G.* Public Management Reform. A Comparative Analysis. 2-th ed. Oxford, 2004.