

СТАНДАРТЫ ГОСУДАРСТВЕННЫХ УСЛУГ (ЭКОНОМИЧЕСКАЯ ТЕОРИЯ И РОССИЙСКИЕ РЕФОРМЫ)

Автор: В. Л. ТАМБОВЦЕВ

Реформирование технологии функционирования исполнительной власти в России имеет своей конечной целью, в соответствии с официальными документами<sup>1</sup>, повышение эффективности и качества исполнения государством его конституционных функций и предоставления публичных услуг на основе внедрения различных механизмов оптимизации использования бюджетных средств и настройки стимулов государственных служащих. В этом осуществляемые реформы схожи с широко развернувшимся в экономически развитых и развивающихся странах движением по перестройке функционирования исполнительной ветви власти на базе концепции нового государственного менеджмента (см. [Сморгунов, 2003; Тамбовцев, 2004; Pollitt, 1990; Hood, 1991; Osbome, Gaebler, 1992; Hood... 1999]).

Совершенствование государственного управления на основе идей нового государственного менеджмента в странах с развитой рыночной экономикой имеет своей важнейшей целью, как отмечается в соответствующих официальных документах, *повышение качества услуг*, оказываемых организациями государственного (общественного) сектора населению (см., например, [Cabinet... 1991]). Важность этой задачи прямо подчеркивается в российских официальных документах, определяющих задачи и направления совершенствования бюджетного процесса.

Разработка и введение в практику функционирования организаций государственного сектора *стандартов качества* оказываемых ими услуг, безусловно, являются мероприятиями, от реализации которых зависит упомянутый успех перехода к бюджетному планированию, ориентированному на конечный результат, который начался на федеральном уровне и будет распространяться на уровень субъектов Российской Федерации. В этой связи обеспечение корректного понимания природы таких стандартов и регламентация эффективных процедур их разработки и применения в практике функционирова-

---

<sup>1</sup> Программа развития бюджетного федерализма в Российской Федерации на период до 2005 года (одобрена постановлением Правительства Российской Федерации от 15 августа 2001 г. N 584); Концепция реформирования бюджетного процесса в Российской Федерации в 2004 - 2006 годах (одобрена постановлением Правительства Российской Федерации от 22 мая 2004 г. N 249).

*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.*

ния государственных организаций представляются важным условием достижения успеха в политике повышения эффективности государственного управления в России.

### Стандарты качества в экономической теории

Всю совокупность обращающихся на рынке благ - товаров и услуг - принято подразделять, с точки зрения возможности потребителя получить информацию об их качестве, на три основных типа: исследуемые, опытные и доверительные блага [Nelson, 1970; Darby, Kami, 1973]. Знания о существенных для покупателя свойствах *исследуемых* благ потребитель может получить без специальных издержек до момента покупки; знания об *опытных* благах приобретаются до их покупки только с определенными *издержками* (без издержек их можно получить лишь *в ходе приобретения опыта* использования таких благ), а достоверные сведения о *доверительных* благах становятся доступны обычно лишь спустя значительное время после их получения. Приведенные характеристики относятся к благам как некоторым целостностям, однако вполне возможно анализировать исследуемые, опытные и доверительные *свойства*, присущие в различных сочетаниях конкретным благам. Далее для простоты мы будем говорить только о соответствующих благах, а не об упомянутых свойствах.

На рынках *исследуемых благ*, исходя из приведенных положений, продавец и покупатель обладают *одинаковой информацией* (строго говоря, продавец знает также об издержках производства этих благ, однако такие знания не влияют на поведение агентов рынка). В то же время рынки *опытных* и *доверительных* благ характеризуются значительной *информационной асимметрией*, то есть отсутствием у покупателя знаний о свойствах товара, которые имеются у продавца. Начиная с классического исследования Дж. Акерлофа [Akerlof, 1970], информационная асимметрия рассматривается как одна из важнейших характеристик рынков, обуславливающая возникновение несостоятельности, или провалов, рынков, устранение которых требует государственного вмешательства [Hirshleifer, Riley, 1979; Stiglitz, 1975].

Механизм возникновения провала рынка товара, качество которого неизвестно покупателю, заключается в следующем: покупатель знает, что на рынке присутствуют неотличимые на глаз товары с разным качеством и разной ценой, назначаемой продавцом, но не уверен, что более высокая цена назначается на товары с более высоким качеством. Поэтому покупатель готов заплатить за единицу товара лишь среднюю (средневзвешенную) цену, величину которой он оценивает, исходя из своих представлений о распределении единиц товара на рынке по параметру качества. Такая цена покрывает издержки производства товара с низким качеством, но не покрывает этих издержек для товаров с высоким качеством. Поскольку продавец не может убедить покупателя в своей правдивости, у него не будет стимулов производить высококачественные товары вообще, так что на рынке останутся только низкокачественные товары, спрос на которые может снизиться до нуля, что и означает исчезновение ("схлопывание") соответствующего рынка.

Чтобы избежать подобной ситуации, продавцы могут вводить на таком рынке *частные гарантии качества* (например, в виде обещания принять назад или бесплатно починить изделие в течение какого-то времени, если покупатель столкнется с несоответствием уплаченной цены и фактически обнаруженного качества товара), а государство может ввести законодательное требование обеспечения продавцом *минимального стандарта качества* торгуемого товара, так что потребитель, вступающий на подобный регулируемый рынок, будет уверен в том, что приобретенный товар не окажется полностью непригодным к использованию [Leland... 1979].

Добровольное дополнение продавцом предлагаемого товара, обладающего опытными или доверительными характеристиками, гарантией его качества является, как легко видеть, инициативным, *творческим ответом рынка* на возникающие трудности в процессах его функционирования. Стимулом к выработке подобного ответа служит, очевидно, *конкуренция* между продавцами. Однако неверно было бы считать, что конку-

ренция на рынке создает стимулы только к "позитивному" преодолению трудностей в обеспечении товарообмена, то есть к изобретению и внедрению инноваций, содействующих созданию стоимости. Массово распространенным явлением на практике оказывается и недобросовестная конкуренция, представляющая собой разновидность *оппортунистического поведения* конкурентов, то есть использование ими ложной информации, хитрости и коварства для достижения своих экономических интересов [Уильямсон, 1996].

Оппортунистическое поведение экономических агентов в целом ведет к перераспределению создаваемой стоимости, а не к ее производству, а издержки на осуществление соответствующих недобросовестных действий оказываются прямым вычетом из доступных ресурсов. Поэтому с точки зрения *максимизации общественного благосостояния* такое поведение *неэффективно*. Вместе с тем, с точки зрения экономического агента, осуществляющего оппортунистические действия, последние *для него* чаще всего оказываются *наиболее эффективными* (по крайней мере, в краткосрочном периоде).

Поэтому, *чем сильнее стимулы*, создаваемые той или иной формой координации взаимодействия экономических агентов, тем вероятнее проявление именно *оппортунистического поведения* как способа достижения экономических интересов. Одновременно, *чем выше уровень информационной асимметрии* в упомянутых взаимодействиях, тем *шире возможности* для стратегического сокрытия и/или искажения информации, то есть *для недобросовестной конкуренции* и других форм оппортунистического поведения более информированной стороны.

Детальный анализ относительной силы стимулов (в том числе и стимулов к оппортунистическому поведению у наемных работников) на рынке, в фирмах и правительственных учреждениях [Acemoglu, Kretzer, Mian, 2003] показал, что целесообразность использования перечисленных форм координации, рассматриваемых как формы организации производства и предоставления различных благ, существенно зависит от типа производимого блага. Чем выше *издержки измерения качества* блага, тем в большей степени стимулы к эффективному использованию ресурсов трансформируются в стимулы к *оппортунистическому поведению*, прежде всего в форме сигнализации, то есть создания *видимости* высокого качества [Spence, 1974].

Поскольку наиболее мощные стимулы создаются рынком, а наименее мощные действуют в государственных учреждениях, последние могут получать сравнительные преимущества (с точки зрения максимизации общественного благосостояния) даже при производстве некоторых *частных* благ, в то время как при производстве некоторых *общественных* благ такие преимущества могут иметь место у частных фирм, действующих на рынке. Введение в рассмотрение такого аспекта, как *транзакционные издержки измерения качества производимых благ*, позволило авторам указанной работы предложить новое объяснение "нарушений" в традиционной связке "государство - общественные блага" и показать, что в определенных условиях коммерциализация (то есть использование рыночного механизма) может позитивно сказаться на процессах производства общественных благ.

Одновременно это исследование дает убедительные аргументы в пользу того, что коммерциализация *не должна* (с точки зрения максимизации общественного благосостояния) вводиться в секторах, где издержки измерения качества запретительно высоки, то есть прежде всего при производстве *доверительных* благ, таких как услуги образования и здравоохранения. Дело в том, что мощные стимулы, создаваемые рынком, легко могут сместить усилия производителей этих благ в сферу сигнализации, ухудшая при этом реальное качество соответствующих услуг.

Поскольку использование рыночных или квазирыночных<sup>2</sup> стимулов при производстве любых, даже доверительных, благ содействует экономии ресурсов, естественным представляется обращение к механизмам, которые ликвидировали (или хотя бы умень-

---

<sup>2</sup> О понятии квазирынка и его приложении к решению различных проблем социальной политики государства (образование, здравоохранение и т.д.) см., например, [Quasi-Markets... 1993].

шали) информационную асимметрию между производителем (продавцом) и покупателем. Легко видеть, что введение **минимальных стандартов качества** является одним из таких механизмов.

Следует указать и еще на один класс ситуаций, в которых эффективно установление минимальных стандартов качества, а именно - *регулирование монополий* (как естественных, так и искусственных), созданных в соответствии с тем или иным политическим или административным решением. Поскольку у потребителей продукции таких монополистов нет возможностей отказаться от их услуг (либо издержки переключения запретительно-высоки), то тенденции монополиста к снижению качества производимой продукции может противодействовать введение *законодательных требований* к его минимально допустимому уровню. В этом случае к издержкам разработки и установления стандарта должны быть добавлены издержки контроля его исполнения монополистом. Если производимая монополистом продукция представляет собой исследуемое благо, такие издержки фактически несет покупатель, причем, согласно определению таких благ, они для него пренебрежимо малы. Однако для случая опытных и особенно доверительных благ соответствующий контроль требует применения специальной техники измерения, так что издержки такого контроля переносятся на регулятора, то есть на государство<sup>3</sup>. Издержки же государства, очевидно, в конечном счете оплачиваются налогоплательщиками. Для ситуаций предоставления гражданам различных услуг государственными учреждениями, мы, очевидно, сталкиваемся со случаем, в котором часто соединены как признак *доверительности* соответствующих благ, так и признак *монопольности* (или, по крайней мере, значительной рыночной власти) производителя/продавца соответствующих услуг.

Теоретически возможен и широко используется на практике еще один механизм подавления стимулов производителя к оппортунистическому поведению: *механизм гражданской ответственности*. Действительно, потребитель, получив тот или иной материальный или моральный ущерб (вред) в результате использования некачественной продукции, может потребовать через суд *компенсации понесенного ущерба*, так что у продавца исчезают стимулы к назначению цены, не адекватной качеству (или сообщению покупателю ложной информации о качестве) [Spence, 1977; Polinsky, Shavell, 2000; Innes, 2004; Schmitz, 2000].

Оба названных способа устранения или компенсации провалов рынка - установление минимальных стандартов качества и механизм ответственности, а также любые другие возможные механизмы такого устранения, требуют для своего функционирования определенных *издержек*, имеющих разную структуру и адресность. *Если* государство стремится к формированию в экономике наилучших условий для создания стоимости, то выбор между такими способами должен основываться на критерии минимума этих издержек при условии, что все они обеспечивают одинаковые социальные результаты. Вместе с тем, поскольку характер наносимого ущерба для разных типов нарушений требований к качеству может существенно различаться, более общим здесь оказывается критерий максимизации общественного благосостояния.

В этой связи важно различать два типа потенциально возможных ущербов - *восполнимые* (компенсируемые) и *невосполнимые* (некомпенсируемые). Смысл такого разделения достаточно ясен: если возможный ущерб *может быть полностью возмещен*, возложение на виновника *ответственности* после того, как ущерб уже осуществился, не только не ухудшит положения субъекта, потребившего некачественный товар, но и создаст у продавца такого товара (виновника возникшего ущерба) стимулы к тому, чтобы в будущем не совершать подобных действий. Если же ущерб *не может быть полностью возмещен* (например, речь идет о человеческой жизни или здоровье), то возложе-

---

<sup>3</sup> В ситуациях, когда регулирование осуществляется саморегулирующимися организациями бизнеса, соответствующие издержки несут участники этих организаций, однако в конечном счете, поскольку они увеличивают цену продукции, ложатся на потребителя продукции.

Таблица

Связь между типами благ и механизмами предотвращения ущерба

Типы благ	Механизмы предотвращения ущерба	
	Установление стандарта ( <i>ex ante</i> )	Ответственность ( <i>ex post</i> )
Исследуемые	Неэффективно	Эффективно
Опытные	Эффективно	Эффективно
Доверительные	Эффективно	Малоэффективно

ние на виновника ответственности не обеспечивает полной компенсации пострадавшему. Следовательно, в подобных ситуациях предпочтительной с точки зрения общества является контроль качества товара до его продажи, то есть введение минимальных стандартов качества, гарантирующих отсутствие невосполнимых ущербов.

Кроме того, признак восполнимости/невосполнимости может быть уточнен за счет привязки его к конкретным субъектам, действия которых оказались причиной возникновения ущерба, а именно - к размеру их имущества. Ведь если ущерб может быть компенсирован *в принципе*, но нанесший его индивид *не располагает* достаточным для этого имуществом, пострадавший не будет полностью компенсированным в своих потерях после возложения на виновного ответственности *ex post*.

Наконец, еще одно важное уточнение ситуации выбора между введением *ex ante* регулирования в форме введения стандартов качества и *ex post* ответственностью в форме судебного разбирательства об ответственности за нанесенный ущерб, связано с *трудностями* (и издержками) *доказательства вины* ответчика. Ведь если такое доказательство в рамках действующей судебной системы и принятых в ней стандартов доказательности либо невозможно, либо чрезвычайно затруднено (сопряжено с запретительно-высокими издержками), использование *ex post* ответственности вообще оказывается фактически невозможным. Кроме того, в случае неясности причинно-следственной связи между свойствами потребленного товара и последующим возникшим ущербом маловероятной становится подача иска в суд по поводу компенсации нанесенного ущерба.

Вместе с тем для таких доверительных благ, как услуги в области здравоохранения (например, проведение хирургических операций), возможности установления доказуемой связи между качеством оказанной услуги и долговременными последствиями для здоровья и жизни пациента значительно более высоки, так что механизм ответственности в подобных случаях может оказаться вполне действенным. В целом же для данного типа благ, если рассматривать всю их совокупность, его можно оценить как малоэффективный. Исходя из сказанного, можно предложить характеристику связи между типами товаров (исследуемые, опытные, доверительные) и формами предотвращения ущерба потребителя в связи с их приобретением и потреблением, представленную в таблице.

Обобщая, можно заключить, что стандарт качества какого-либо блага - это набор требований к свойствам этого блага *в единстве* с механизмом принуждения производителей данного блага к обеспечению соответствия его фактических свойств требованиям стандарта. Именно такое *по содержанию* определение стандарта следует из приведенных выше положений относительно экономической роли и направлений использования стандартов качества. Это означает, что стандарты качества представляют собой разновидности экономических институтов<sup>4</sup>. Действительно, согласно сформулированному пониманию, в составе стандарта качества, как и в составе любого института, можно выделить модель, или образец, требуемого поведения (установленные значения параметров качества продукции) и характеристику санкций, которые наступают для нарушителя этой модели.

<sup>4</sup> О понятии экономического института см. подробнее [Уильямсон, 1996; Шаститко, 2002].

Разумеется, оба эти компонента - модель требуемого поведения и описание механизма принуждения ее к исполнению - не обязательно присутствуют в составе реальных, практически используемых стандартов качества *в явном виде*. Так, вместо явной модели поведения в них обычно фигурируют только перечни количественных значений показателей и качественно формулируемых требований к продукции. Однако, разумеется, именно эти перечни и составляют сердцевину модели поведения. Если обозначить такой перечень символом *St*, то ее логическая реконструкция может выглядеть, например, так: "Производитель продукции *A* должен обеспечить, чтобы ее фактические свойства были не хуже чем *St*". Что же касается механизма принуждения требований этой модели к исполнению, то в реальных стандартах соответствующее описание или подразумевается, или же в них дается ссылка на те или иные действующие законы, предусматривающие ответственность за нарушение требований стандартов. Таким образом, хотя *внешне* стандарт чаще всего представляет собой просто перечень значений различных показателей, *по сути* это именно экономический институт, так как логическая реконструкция его описания включает следующие блоки:

- ситуация, то есть любой случай производства или продажи блага;
- адресат, то есть производитель или продавец блага;
- гарант, то есть некоторая третья сторона - государство, ассоциация производителей, ассоциация потребителей и т.п., отслеживающая соответствие фактических свойств блага стандарту;
- санкции за нарушение, то есть действия гаранта, снижающие полезность адресата. Как любой экономический институт стандарт качества выполняет три базовые

функции: ограничивающую, координирующую и распределительную. *Ограничивающая* функция стандарта заключается в исключении из практики тех технологических способов производства блага, которые не обеспечивают придание производимой продукции требуемого набора значений ее свойств. Тем самым, стандарт *налагает дополнительные издержки на производителя*, требуя от него модернизации производства. Однако такие дополнительные издержки в принципе *производительны*, поскольку приводят к росту качества продукции, хотя положение некоторых потребителей может при этом ухудшиться<sup>5</sup>. При введении или повышении стандарта качества социально значимых благ, предоставляемых потребителям бесплатно или по фиксированным ценам, не покрывающим издержки их производства, негативных последствий для потребителей, очевидно, не возникает, ибо дополнительные затраты понесет только государственный бюджет.

*Координирующая* функция стандарта заключается в том, что его введение сокращает издержки достижения договоренности между продавцом и покупателем, а также издержки поиска для покупателя. *Распределительная* функция (точнее, распределительные последствия) стандарта складывается из охарактеризованных выше издержек и выгод, относящихся к различным субъектам в процессе производства, продажи и потребления продукции, для которой вводится минимальный стандарт качества.

Очевидно, экономические последствия такого введения для упомянутых субъектов зачастую асимметричны. Достаточно общей можно считать следующую закономерность: чем выше стандарты, чем в большей степени они учитывают требования потребителей, тем большие издержки требуются для выполнения стандартов со стороны производителей продукции. Для коммерческих организаций, как отмечалось выше, эта зависимость означает как возможность повышать цены на продукцию более высокого

---

<sup>5</sup> Как отмечено в [Leland... 1979], улучшение качества может привести к некоторым потерям для потребителей, если сопровождается ростом цены продукции. Кроме того, согласно [Ronnen, 1991], после введения минимального стандарта качества те производители, которые уже ему соответствуют, получают стимулы к дальнейшему увеличению качества (и цены), чтобы избежать конкуренции со стороны тех производителей, которым, чтобы не уйти с рынка, придется повысить низкое качество их продукции до установленного стандартом уровня.

качества, так и создание стимулов для снижения издержек. Для государственных организаций, предоставляющих услуги населению и юридическим лицам бесплатно или по льготным ценам, эта закономерность подчеркивает *зависимость реального качества таких услуг от уровня бюджетного финансирования соответствующих учреждений.*

Кроме того, достижение высоких значений стандартов зависит и от того, насколько оптимально *распределяются* руководителем организации выделенные бюджетные ресурсы между направлениями их использования, а также от *уровня усилий* сотрудников таких организаций, то есть от системы стимулирования их деятельности. Однако реализация опции снижения издержек предоставления услуг для государственных организаций оказывается весьма *проблематичной*, во-первых, в связи с зачастую монопольным положением таких организаций, а во-вторых, в связи с объективным существованием "эффекта храповика", создающего стимулы к *завышению* издержек или по крайней мере не стимулирующего их снижение [Weitzman, 1980; Freixas, Guesnerie, Tirol, 1985].

Именно поэтому так важна связь *стандартизации* государственных услуг и *ориентации государственного бюджета на конечные результаты*, предполагающей значительное расширение полномочий руководителей бюджетных организаций в вопросах использования бюджетных средств. Ведь если для такой организации "сверху" устанавливаются и общий объем финансирования, и структура его расходования на конкретные направления, то возможности для проявления инициативы в процессах реализации введенных стандартов оказываются крайне ограниченными.

### **Административная реформа в России и стандарты качества публичных услуг: анализ и рекомендации для политики**

Концепция административной реформы в Российской Федерации, разработанная в 2002 г., предусматривала три основных направления: изменение структуры органов исполнительной власти; изменение состава их функций и распределения (в том числе, сокращение несвойственных и избыточных функций); регламентацию деятельности госслужащих и упорядочение их статуса. Последнее направление, в частности, предполагало обеспечение прозрачности 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 третье из названных направлений административной реформы, в целом направленной на совершенствование работы государственного аппарата.

Подготовка проекта Федерального закона "О стандартах оказания государственных услуг" началась весной 2004 г. По состоянию на конец 2005 г. было подготовлено не менее пяти версий этого документа, имеющих как концептуальный, так и непосредственно проектный характер.

Имеющиеся версии концепции законопроекта трактуют 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, однако, другие компоненты концепции находятся в определенном *противоречии* с отмеченным ее рамочным характером.

Процедура разработки и принятия стандарта характеризуется во всех проектах концепции как принципиально демократическая, 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 предпри-

нимательства, правозащитных общественных объединений, представителей 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 (от 22 июня 2004 г.), фактически не допускало реализации этого разнообразия. Стандарт трактовался в ней 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 ресурсных ограничений в субъектах Российской Федерации. Другими словами, это требование должно быть сопряжено с *бюджетным процессом*, то есть с необходимостью выделения в бюджете достаточно масштабных средств 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: 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, 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.

Приведенное выше раскрытие содержания цели оптимизации количества государственных услуг (версия от 22 июня 2004 г.) позволяет заключить, что законопроект призван стандартизировать фактически лишь *властные* государственные услуги, в то время как услуги, имеющие характер предоставления общественных, коллективных или социально-значимых благ, остаются за пределами регламентации данного закона. Тем самым такие виды услуг, оказываемых государственными учреждениями, как услуги общего образования, здравоохранения, социального обеспечения, весь блок коммунальных услуг, которые *потенциально* могут быть полностью приватизированы, однако в реальности остаются государственными, оказываются без стандартов качества (по крайней мере, тех стандартов, правила разработки которых будет устанавливать *данный закон*). Правда, в приведенных выше комментариях к этой цели говорится об отсутствии "каких-либо негативных социальных последствий" передачи соответствующих

услуг "в рыночный сектор" как условия исключения государственной услуги из сферы действия закона, однако операциональных критериев определения соответствующего разграничения в тексте концепции закона нет.

Та же логика присуща и проекту концепции от 10 сентября 2004 г., где под государственной услугой понимается "нормативно установленный способ участия государственного органа в обеспечении прав и свобод, законных интересов, а также установленных в законодательстве обязанностей граждан и организаций государственными органами, осуществляемый во взаимодействии физического или юридического лица (пользователя) с государственным органом или государственными служащими в рамках их компетенции". В этом обсуждаемый законопроект существенно *отличается* от подходов, реализованных в странах ЕС, где стандарты качества *охватывают* упомянутые виды услуг, оказываемых государственными школами, больницами, учреждениями общественного транспорта и т.п.

Государственные услуги трактуются в варианте концепции от 22 июня 2004 г. как "услуги, оказываемые гражданам и их объединениям, физическим и юридическим лицам (далее - пользователям) государственными органами. Услугами в этом случае является предоставление пользователям выходов (результатов исполнения) функций государственных органов, посредством которых последние выполняют обязательства государства перед гражданами - обеспечивают реализацию их прав и обязанностей". Трагуемые указанным образом государственные услуги как объект стандартизации подразделяются в концепции на два вида - в зависимости от особенностей пользователя:

- государственные услуги, оказываемые неопределенному кругу лиц;

- государственные услуги, оказываемые конкретному пользователю (физическому или юридическому лицу, гражданам и их объединениям, группе лиц) - государственные административные услуги.

Государственные услуги *неопределенному кругу* лиц представляют собой, согласно цитируемой концепции, действия государственных органов, которые "создают правовые и организационные условия получения конкретными гражданами и их объединениями товаров... и услуг (производимых государственными и негосударственными производителями) в соответствии с их интересами". Если отвлечься от некоторой грамматической неопределенности относительно субъекта упомянутых в цитате интересов (в соответствии с интересами граждан или государственных и негосударственных производителей?), то в остальном содержание данного вида государственных услуг очерчено в концепции, на первый взгляд, достаточно ясно. Это прежде всего услуги управленческого и регуляторного (в частности, законодательного) характера, формирующие организационно-правовую среду для деятельности хозяйствующих и иных субъектов. Например, деятельность Федерального собрания РФ, принимающего законы, представляет собой, в соответствии с приведенной трактовкой, оказание государственных услуг неопределенному кругу лиц, поскольку результаты этой деятельности - законы - безусловно, создают правовые и организационные условия получения физическими и юридическими лицами товаров и услуг (производимых государственными и негосударственными производителями) в соответствии с интересами этих лиц.

Однако такому пониманию противоречит следующий, уточняющий это понятие, тезис концепции: "...государственные услуги неопределенному кругу лиц доставляются непосредственно пользователю как через государственные услуги конкретным пользователям, так и через услуги им, предоставляемые государственными и негосударственными производителями товаров и услуг".

Достаточно трудно найти пример государственной услуги, которая, с одной стороны, создавала бы "правовые и организационные условия получения" субъектами тех или иных товаров и услуг, а с другой - доставлялась бы непосредственным пользователям "как через государственные услуги конкретным пользователям, так и через услуги им, предоставляемые государственными и негосударственными производителями товаров и услуг". Государственные услуги *конкретным пользователям* "предоставляются им непосредственно по завершении исполнения государственной функции в государственном

органе или, в случае делегирования, в соответствующих государственных организациях или учреждениях. Фактически - это отдельная и наиболее значимая для целей законопроекта форма государственных услуг: государственная административная услуга".

В концепции предложены следующие отличительные признаки государственной административной услуги:

- индивидуальность предоставления (оказывается конкретному физическому или юридическому лицу);
- обращение (в связи с реализацией прав и обязанностей) пользователей государственных услуг в государственный орган;
- предоставление услуги непосредственно в государственном органе;
- осуществление этой услуги в силу объективных социально-экономических причин не может быть передано коммерческим или некоммерческим организациям и их объединениям.

Легко видеть, что эти признаки совмещают в себе как экономические, так и организационные характеристики услуг, причем первые описываются чрезвычайно расплывчато: "в силу объективных социально-экономических причин" услуга не может быть предоставлена частной организацией. Кроме того, в их составе не отражена *основная*, с моей точки зрения, *отличительная черта* государственных административных (или властных) услуг - обращение субъекта в государственный орган в связи с желанием специфицировать (*приобрести, подтвердить или защитить*) те или иные *права*: права собственности на имущество, права на доступ к иным правам и т.п. (подробнее см. [Спрос... 2005]).

Версия концепции от 10 сентября 2004 г. практически не содержит каких-либо деталей трактовки понятия государственной услуги, за исключением приведенного выше определения. Вместо этого в ней в развернутой форме охарактеризованы "требования, закрепляемые в стандартах государственных услуг (обслуживания)". Версия 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);
- требования к *месту оказания услуги* (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.);
- требования к *предоставляемой информации* (доступность достоверной информации, требования к списку необходимых документов и т.п.);
- требования к *персоналу* (нормы служебного поведения, требования к квалификации служащих);
- требования 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".

Из приведенного перечня требований к *стандарту результата*, как представляется, относятся первая часть первого, пятое и шестое, к *стандарту процесса* - все остальные. 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 соответствующих зданий, в которых размещены органы государственной власти, капитального ремонта и перестройки фактически всех этих зданий (за исключением, может быть, нескольких, расположенных в крупных городах).

Поэтому именно для *стандартов процесса* оказания государственных услуг (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. Легко видеть, что именно такая практика преобладает в странах, активно использующих идеологию стандартов качества государственных услуг.

В противном случае при единовременном и централизованном установлении единых стандартов обслуживания, значительная, если не большая, часть зданий и помещений, предназначенных для предоставления государственных услуг, *окажется не соответствующей* таким стандартам. Поскольку в будущем законе, несомненно, будут установлены принципы и правила *ответственности за нарушение* стандартов, государство рискует столкнуться с мгновенным скачком жалоб и претензий к нарушению стандарта обслуживания, причем без каких-либо реальных возможностей устранить причину таких жалоб в обозримые сроки.

В результате окажется во многом дискредитированной сама идея стандартизации государственных услуг, поскольку закон на деле не приведет к повышению качества *процесса* оказания услуги, то есть не повысит уровень удовлетворенности потребителей. Что же касается определения на его базе стандартов качества *результата* услуги (фактически, качества документов, удостоверяющих те или иные права пользователей), то для граждан и организаций (пользователей) этот параметр государственных услуг вряд ли имеет столь же большое значение, как *улучшение условий* их получения. В этой связи особенно настораживает то обстоятельство, что проект концепции закона от 10 сентября 2004 г. настойчиво связывает разработку стандартов государственных услуг с проблематикой разработки *административных регламентов*.

В соответствии с Концепцией проекта Федерального закона "Об административных регламентах в исполнительных органах государственной власти в Российской Федерации" Центра стратегических разработок от 11 июня 2004 г., "под административным регламентом понимается нормативный правовой акт, устанавливающий стандарты исполнения государственных функций, то есть обязательные требования к показателям, содержанию, порядку совершения, качеству управленческих действий, процедур и процессов, обеспечивающие эффективную реализацию государственных функций исполнительным органом государственной власти в пределах его компетенции в интересах государства, граждан и юридических лиц.

Административный регламент должен исчерпывающим образом (с описанием последовательно выполняемых действий, процедур и их стадий, сроков исполнения, вариативностью возможных решений, формой результата, должностным положением исполнителя и т.д.) регулировать исполнение соответствующих государственных функций". Иначе говоря, административный регламент - описание алгоритма (порядка) выполнения отдельного делового процесса, обеспечивающего реализацию функций органа исполнительной власти, включающее как организационные, так и технологические элементы.

Как указывается в концепции, "основная идея проекта федерального закона "Об административных регламентах в исполнительных органах государственной власти в Российской Федерации" заключается в создании системы правовых предпосылок для последовательной и масштабной модернизации деятельности по осуществлению государственных функций в исполнительных органах государственной власти. С этой целью в законопроекте предусматривается установить единые нормативные требования к исполнению государственных функций, реализация которых будет осуществляться, как правило, только на основе и в строгом соответствии с административными регламентами".

Тем самым, в форме федерального закона предполагается установить и описать *порядок разработки технологий осуществления "административных деловых процессов"*. Согласно концепции, административные регламенты должны разрабатываться соответствующими комиссиями, в состав которых должны входить представители государственных органов и представители структур гражданского общества. Очевидно, предполагается, что представители государственных органов в таких комиссиях будут отстаивать интересы и решать задачи *минимизации усилий* соответствующих органов на выполнение функций, а представители гражданского общества - задачи *минимизации числа самих функций и максимизации качества* их исполнения. Поэтому в концепции подчеркивается *паритетный* характер соответствующих комиссий, что должно препятствовать превалированию одной из отмеченных позиций.

Очевидно, что принятая в рамках ведомства или какого-то его учреждения технология выполнения той или иной государственной функции, означающей предоставление какой-либо государственной услуги, непосредственно влияет на качество *результата* этой услуги, а также на *длительность и издержки* его производства. Например, если эта технология предполагает *самостоятельное* получение обратившимся гражданином различных согласований с другими государственными органами, то *время* получения *конечного* результата (справки, разрешения, лицензии и т.п.) будет существенно отличаться от того же времени для технологии, предполагающей получение всех необходимых согласований работниками государственного органа, в который обратился пользователь (технология "одного окна"). Соответственно, если технология предполагает предоставление в каждую инстанцию нотариально заверенной копии какого-либо документа, то издержки пользователя будут существенно выше, чем в случае использования технологии "одного окна", в рамках которого *единственная* нотариально заверенная копия представляется непосредственно служащим "базового" ведомства для ознакомления во все "сопряженные" ведомства. В то же время связь технологии и *качества процесса* получения результата, оцениваемого с точки зрения пользователя, оказывается лишь *косвенной*, - через параметр совокупных затрат времени на ожидание и сопутствующих денежных затрат, в то время как остальные параметры качества при этом могут не затрагиваться (условия ожидания, наличие информации и т.п.).

Поскольку общая идеология нового государственного менеджмента, которой соответствуют проводимые в Российской Федерации административная и бюджетная реформы, берет свое начало в бизнес-менеджменте, при обсуждении затронутых вопросов полезно оценить опыт решения подобных проблем при функционировании рынков. Как отмечалось выше, стандарты качества продукции для доверительных благ, безусловно, оказывают позитивное воздействие на благосостояние потребителей. Вместе с тем технологии создания таких благ практически никогда не становятся объектом государственной регламентации, за исключением случаев, когда речь идет о возможностях

негативного влияния на благосостояние, порождаемых самой используемой технологией. Однако даже в этих случаях наиболее частой является фиксация *требований к последствиям* применения тех или иных технологий, а не к самим технологиям. Ведь при заданных требованиях к продукции именно технологии ее создания оказываются практически единственной сферой, в которой возможен инновационный процесс, ведущий к снижению издержек и повышению качества, то есть "перевыполнению" стандартов качества. При этом технологии, создающие продукцию, не соответствующую требованиям минимального стандарта качества, исключаются из производства *не благодаря принятию того или иного закона*, регламентирующего технологический выбор, а вследствие самостоятельного *принятия решения самим производителем*, столкнувшимся с введенным ограничением на качество продукции.

Буквальной реализацией подобной схемы в области предоставления государственных услуг была бы следующая:

- *законодатель*, исходя из учета предпочтений *пользователей*, устанавливает *единые требования к результату* оказания государственной услуги (включая требования к выдаваемым документам, общее время предоставления услуги, величину оплаты за ее предоставление), а также ответственность за их нарушения, включая выплаты из бюджета организации тем пользователям, которым услуга предоставлена с нарушением качества; кроме того, он устанавливает величину *бюджета* производителя, экономия которого (при отсутствии рекламаций со стороны потребителей) могла бы быть использована, в частности, на цели стимулирования работников, оказывающих услуги;

- *производитель услуги* совместно с *пользователями* устанавливает текущие и перспективные стандарты *качества процесса* предоставления услуги, учитывающие конкретные локальные условия (помещения, находящиеся в распоряжении производителя услуги, квалификация персонала и возможности ее улучшения и т.п.), а также характер и размеры ответственности за нарушение таких стандартов;

- *производитель услуги*, исходя из стимулов, созданных законодателем, и ответственности перед пользователем, оптимизирует технологию ее предоставления, экономя издержки (расходы бюджета) и стимулируя своих служащих к постоянному совершенствованию технологии.

Непосредственная реализация этой схемы сегодня, разумеется, невозможна по той очевидной причине, что *легальный* рынок государственных услуг не является конкурентным<sup>6</sup>, а сами государственные органы, предоставляющие такие услуги, по экономической природе своей - некоммерческие организации, то есть их руководители не распределяют между собой разницу между валовым доходом и издержками.

Вместе с тем логика приведенной схемы в основных ее чертах *может* быть реализованной и при наличии упомянутых ограничений. Ведь в рамках реформы бюджетного процесса предполагается *расширение самостоятельности* получателей бюджетных средств, имея в виду достижение установленных ведомству целей, а подготавливаемая реформа государственной службы включает в себя и такой компонент, как применение схем материального поощрения служащих в зависимости от качества и эффективности их труда.

Чего *не затрагивают* названные реформы применительно к приведенной выше схеме, так это выплаты штрафов в пользу пользователей за нарушение стандартов *непосредственно из бюджета допустившего их государственного органа или учреждения*. Очевидно, что без введения такой меры степень заинтересованности учреждения в соблюдении стандартов существенно ослабляется.

---

<sup>6</sup> *Совокупный* рынок любой государственной услуги, включающий как легальный, так и нелегальный сектор, несомненно, имеет конкурентный характер, поскольку "заменителями" государственной услуги выступают различные подделки, услуги, предоставляемые за отдельную плату, и т.п. (см. подробнее [Спрос... 2005]).

Интересно в этой связи следующее положение Концепции: *"Исполнительные органы государственной власти и их должностные лица обязаны оптимизировать исполнение государственных функций - в том числе и в первую очередь связанных с оказанием государственных услуг - путем создания и последующего изменения их административных регламентов и несут ответственность за соблюдение норм административных регламентов в порядке, установленном разрабатываемым федеральным законом"* (курсив мой. - В. Т.). При этом в роли "контролеров" за соблюдением административных регламентов, согласно Концепции, могут выступать граждане и организации, являющиеся *потребителями результатов* исполнения соответствующих государственных функций. Более того, концепция включает целый раздел "Оспаривание решений и действий (бездействия), исполнительных органов государственной власти и государственных служащих, нарушающих требования административных регламентов" и предусматривает наличие в законе главы аналогичного содержания.

Для того чтобы пользователь государственной услуги мог внести жалобу на нарушение административного регламента, он должен *знать* этот *регламент* и иметь возможность *идентифицировать его нарушение*. Возвращаясь к аналогии с производством доверительных (и опытных) благ на рынке, покупатель (потребитель) бытовой техники должен был бы быть наделен правом оспаривать действия ее производителей, исходя из нарушений технологии производства, например, музыкальных центров или компьютеров. Для этого он должен знать данную технологию и иметь возможность анализировать ее реализацию при производстве именно той единицы бытовой техники, которая дала у него сбой. На практике такого, конечно, никогда не происходит, поскольку потребителю достаточно знать стандарты качества самой техники, то есть ее потребительские свойства, нарушение которых и порождает иск к компании-продавцу. Разбираться в том, почему нарушен этот стандарт, потребителю не обязательно: это задача продавца, имеющего право выставить регрессный иск компании-производителю.

Между тем в ходе обсуждения данного круга проблем высказывалось мнение о том, что пользователю государственных услуг нужно знать, как движется процесс их предоставления. Так, по мнению Г. Томчина, для искоренения коррупции необходим механизм, "который позволяет каждому гражданину получить возможность контролировать прохождение своего заявления, обращения, просьбы, письма в государственных структурах" (<http://www.tomchin.ru/ideolog.shtml?txt=4>). "Такой механизм, - пишет далее Томчин, - был реализован в городе Сеуле и получил название программа "OPEN"". "Суть программы - возможность граждан в любое время проследить ход рассмотрения документов по своему обращению через сеть Интернет с любого компьютера".

С моей точки зрения, подобная задача может быть решена с существенно меньшими издержками путем введения ответственности (ощутимых штрафов в пользу граждан, выплачиваемых из бюджета учреждения) на нарушение стандартов государственных услуг. Для гражданина при этом вовсе не обязательно знать, какой именно чиновник, на каком этапе и по какой причине не обеспечил процесс прохождения бумаги, что привело к нарушению стандарта качества услуги. Выявить такого чиновника - задача *руководителя учреждения*, бюджет которого уменьшился. Очевидно, для него издержки идентификации нарушителя много меньше, чем для пользователя, столкнувшегося с нарушением установленного стандарта.

Итак, как показывает теоретический анализ стандартов качества, разрабатываемые в настоящее время в России законы о стандартах качества государственных услуг и административных регламентах, будучи в целом шагами в правильном направлении, содержат ряд моментов, которые могут существенно снизить их действенность и эффективность.

1. Государственные услуги трактуются чрезмерно узко. Из сферы стандартизации, которая будет проводиться согласно данному закону, выпадают практически все социально-значимые услуги - образование, здравоохранение, жилищно-коммунальные услуги и т.п.

2. Если требования к *результату* оказания государственной (в том числе, властной) услуги должны иметь *единый* характер, определяемый с обязательным учетом мнений пользователей, то требования к *процессу* получения результата (или "стандарты обслуживания") должны быть *локализованы*, учитывать реальные условия каждого населенного пункта и также обязательно учитывать мнения местного сообщества.

3. Общественность целесообразно привлекать (при этом, так сказать, "с правом решающего голоса") к установлению тех параметров административных регламентов, которые *непосредственно* влияют на параметры *качества* государственных услуг - общей продолжительности процесса их оказания и величины издержек пользователя для получения услуги. Регламент при этом может *разрабатываться* и *утверждаться самим ведомством* (учреждением) при условии, что соответствующая технология обеспечивает выполнение требований стандарта *результата* оказания государственной услуги, а ее воздействие на результаты оказания государственной услуги приемлемо для общественности.

4. Обеспечение контроля пользователей за процессом выполнения регламента внутри ведомства (учреждения) представляется избыточным и налагающим на них непроизводительные издержки. Этот контроль должен осуществляться руководством ведомства (учреждения), стимулируемым к такой деятельности установлением юридической нормы оплаты штрафов в пользу клиентов за нарушение стандартов непосредственно из бюджетов ведомств (учреждений). В сочетании с намечаемым в рамках бюджетной реформы расширением полномочий бюджетополучателей в использовании бюджетных средств для достижения поставленных перед ними целей, такая мера создаст адекватные стимулы к повышению эффективности использования бюджетных средств и росту качества государственных услуг.

5. Регламентация на уровне федерального закона необходима для двух типов административных регламентов: во-первых, межведомственных взаимодействий и взаимодействий между государственными учреждениями (включая правила разрешения конфликтов); во-вторых, введения новых регуляций в порядке реализации ведомствами их властно-управленческих функций.

Регламенты первой группы должны прежде всего устранить "тупиковые ситуации" во взаимоотношениях ведомств и их учреждений, когда отсутствие правил разрешения конфликтов приводит к задержкам в принятии необходимых решений, приносящим прямые и косвенные экономические (и социальные) потери. Регламенты второй группы должны предотвратить введение ведомствами, действующими в пределах своей компетенции, таких экономических и социальных регуляций, которые имеют характер административных барьеров, возлагающих на адресатов этих правил, - граждан и организации, - неоправданные издержки.

Как представляется, учет в работе над обсуждаемыми законопроектами высказанных рекомендаций позволит повысить их нацеленность на повышение эффективности и качества работы государственных ведомств и муниципальных учреждений.

## СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

*Сморгунов Л. В.* Сравнительный анализ политико-административных реформ: от нового государственного менеджмента к концепции "governance" // Полис. 2003. N 5 (<http://www.polit-studies.ru/fulltext/2003/4/5.htm>).

Спрос и предложение государственных властных услуг: институциональный анализ. М., 2005.

*Тамбовцев В. Л.* Государственное регулирование государства: вопросы теории, международный опыт, российские реформы. Доклады РЕЦЭП. 2004. N 1. М., 2004.

*Уильямсон О.* Экономические институты капитализма. СПб., 1996.

*Шаститко А. Е.* Новая институциональная экономическая теория. М., 2002.

*Acemoglu D., Kremer M., Mian A.* Incentives in Markets, Firms and Governments. NBER Working Paper 9802. June 2003.

- Akerlof G.* The Market for "Lemons": Qualitative Uncertainty and the Market Mechanism // Quarterly Journal of Economics. 1970. Vol. 84.
- Cabinet Office. The Citizen's Charter. Raising the Standards. London, 1991.
- Darby M., Karni E.* Free Competition and the Optimal Amount of Fraud // Journal of Law and Economics. 1973. Vol. 16.
- Freixas X., Guesnerie R., Tirole J.* Planning under Incomplete Information and the Ratchet Effect // Review of Economic Studies. 1985. Vol. 52.
- Hirshleifer J., Riley J.G.* The Analytics of Uncertainty and Information // Journal of Economic Literature. 1979. Vol. 17.
- Hood C.* A Public Management for All Seasons? // Public Administration, 1991. Vol. 69 (Spring).
- Hood C, Scott C, James O., Jones G.W., Travers T.* Regulation inside Government: Waste-Watchers, Quality Police and Sleaze-Busters. Oxford, 1999.
- Innes R.* Enforcement Costs, Optimal Sanctions, and the Choice between Ex-Post Liability and Ex-Ante Regulation // International Review of Law and Economics. 2004. Vol. 24. N 1.
- Leland H.* Quacks, Lemons and Licensing: A Theory of Minimum Quality Standards // Journal of Political Economy. 1979. Vol. 87.
- Nelson P.* Information and Consumer Behaviour // Journal of Political Economy. 1970. Vol. 78.
- Osborne D., Gaebler T.* Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector. London, 1992.
- Polinsky A.M., Shavell S.* The Economic Theory of Public Enforcement of Law // Journal of Economics Literature. 2000. Vol. 38. N 1.
- Pollitt C.* Managerialism and the Public Services: The Anglo-American Experience. Oxford, 1990.
- Quasi-Markets and Social Policy. Houndmills, 1993.
- Ronnen U.* Minimum Quality Standards, Fixed Costs and Competition // Rand Journal of Economics. 1991. Vol. 22.
- Schmitz P.W.* On the Joint Use of Liability and Safety Regulation // International Review of Law and Economics. 2000. Vol. 20.
- Spence M.* Consumer Misperceptions, Product Failure, and Producer Liability // Review of Economic Studies. 1977. Vol. 44.
- Spence M.* Market Signaling: Informational Transfer in Hiring and Related Screening Processes. Cambridge (Mass.), 1974.
- Stiglitz J.E.* Information and Economic Analysis // Current Economic Problems. Cambridge (Mass.), 1975.
- Weitzman M.* The Ratchet Principle and Performance Incentives // Bell Journal of Economics. 1980. Vol. 11.