

## ТЕОРИЯ И ПРАКТИКА УПРАВЛЕНИЯ

УДК 338.2

*В. П. Кайсарова*

### ТЕОРИЯ И ПРАКТИКА УПРАВЛЕНИЯ СФЕРОЙ ПУБЛИЧНЫХ УСЛУГ

Большая часть современных научных работ о публичных услугах в России посвящена вопросам государственного или муниципального права, или состоянию нормативно-правой базы государственных услуг. Между тем для жизнедеятельности и перспектив развития отдельных граждан, муниципальных образований, местных сообществ важна не только формально-юридическая сторона правовых основ деятельности по предоставлению услуг населению, сколько то, в какой мере уже принятые нормы реализуются в практике управления. Поэтому изучение понятия «публичная услуга» является насущной необходимостью, обусловленной его местом и ролью в управлении, особенно при определении качества деятельности органов государственной и муниципальной власти.

Большое разнообразие отечественных и зарубежных концепций, созданных прежде всего в США и Западной Европе, служит основанием для конструктивного анализа проблем предоставления публичных услуг. За последние четверть века в теоретических исследованиях зарубежных ученых о публичных услугах можно выделить два ключевых направления: позитивное и нормативное. Первое рассматривает внутреннюю логику и фактические образы экономического поведения государства и реагирующих на это поведение звеньев экономики. Его сторонники изучают варианты оптимизации производства общественных благ и услуг, в том числе с обоснованием их децентрализованного предоставления (работы Э. Б. Аткинсона, Дж. Бьюкенена, М. Олсона, А. Бергсона, Т. Скитовски, Н. Калдора и др.). Второе направление (нормативное) обосновывает эффективные решения в области развития общественных благ и услуг, которые целесообразно принимать во внимание при разработке экономической политики страны (исследования Г. Таллока, Ч. Тибу, К. Эрроу, Ж. Дебрэ).

---

**Валентина Петровна КАЙСАРОВА** — канд. экон. наук, доцент кафедры управления и планирования социально-экономических процессов Экономического факультета СПбГУ. Окончила факультет планирования народного хозяйства Государственной экономической академии (Самара, 1983), защитила кандидатскую диссертацию (1994, СПбГУ). С 1995 г. работает на факультете. Имеет значительный опыт научной, управленческой, экспертной деятельности, международные и российские сертификаты. Основные научные интересы — прогнозно-аналитические исследования в управлении крупным городом, стратегический подход в государственном и муниципальном управлении. Автор и соавтор свыше 60 научных работ и монографий, в том числе одного учебного пособия.

© В. П. Кайсарова, 2010

Так, научные разработки по экономической теории благосостояния К. Эрроу и Ж. Дебрэ путем доказательств определили общие условия, при наличии которых производство благ и услуг более эффективно усилиями частных производителей, чем государства (см. подробнее изложение этих идей: [1]). Их первый постулат констатирует, что невозможно достигнуть улучшения благосостояния отдельного индивида, не ухудшив благосостояния другого, и что при определенных условиях любое конкурентное равновесие экономической системы является Парето-эффективным. Второй фундаментальный посыл доказывает, что если изменить условия предоставления услуг на принципах децентрализации, то возможно достичь Парето-эффективного распределения ресурсов. Базовые идеи К. Эрроу и Ж. Дебрэ не только дали мощные стимулы развитию теоретических идей в области изучения возможностей внедрения принципов свободного предпринимательства в сферу регулирования публичных услуг для повышения эффективности их предоставления, но и вызвали обширные научные дискуссии. Кроме того, в ряде эмпирических исследований доказываются наличие провалов рынка, так как экономические агенты не могут или не имеют стимулов производить экономические блага и услуги в социально оптимальных объемах и с должным качеством. Провал (несовершенство, изъян) рынка означает создание особой экономической ситуации, где рациональное поведение людей, адекватно реагирующих на порождаемую рынком информацию, не обеспечивает достижения Парето-эффективного распределения ограниченных ресурсов.

Обширный задел для исследования формируют отечественные научные работы таких ученых, как Р. С. Гринберг, Е. Н. Жильцов, В. С. Занадворов, Р. И. Капелюшников, И. В. Лавров, Р. М. Нуреев, Ф. Ф. Рыбаков, А. Я. Рубинштейн, В. Л. Тамбовцев, А. Е. Шаститко, С. В. Шишкин, Л. И. Якобсон и др. Многие из них в большей или меньшей степени стремятся найти компромисс между требованиями экономического роста и равенства, между эффективностью и справедливостью.

Сфера публичных услуг, ее устройство являются объектом постоянного внимания и оценки через призму общественных интересов. Это вполне объяснимо, поскольку государство, с одной стороны, выступает поставщиком общественных благ и услуг, устанавливает и регулирует правила ведения бизнеса и поведения граждан, т. е. непосредственно влияет на индивидуальное благосостояние, качество жизни и социальную динамику. С другой стороны, состояние государственного управления определяет управленческий потенциал самой власти, ее способность планировать свою деятельность, исполнять распоряжения, достигать поставленные цели, обеспечивать приемлемое взаимодействие с гражданским обществом.

Методологическая сложность заключается в характере определения публичных услуг, оценки природы их полезности. Такие услуги связаны с широким спектром общественных дел, включены в механизм удовлетворения общественных интересов. В эту сферу входит деятельность по государственному управлению, местное самоуправление, управление связанных с ними объединений и организаций, управление посредством структур гражданского общества. Государство здесь занимает доминирующее место как по возможностям организации удовлетворения общественных интересов, так и по способности распространить свое влияние на все общество. Наука государственного управления анализирует работу государственно-публичных институтов. Понятие «общественный интерес» является здесь центральным. Его определяют все компоненты административно-политической деятельности, включая в себя механизмы мотиваций, характер процесса выработки и принятия решений, особенности устройства публично-управленческих институтов,

структуру и обязанности людей, осуществляющих государственное управление, формы контроля и ответственности за ведение общественных дел и др.

Публичные услуги с экономической точки зрения означают особую разновидность производимых и потребляемых экономических благ, создаваемых общественным сектором экономики. К ним относятся те, которые не могут быть произведены на рынке в достаточных количествах, чтобы удовлетворить некие «общественные потребности». И здесь необходимо с теоретических позиций обратиться к родовому понятию «услуга», под которой обычно понимается вид полезной деятельности, не создающей материальных ценностей или самостоятельного материального продукта. Так, например, Ф. Ф. Рыбаков, проводя теоретический анализ эволюции теоретических воззрений на экономическую природу услуг, отмечает, что, помимо отсутствия вещной основы, процесс производства услуги совпадает с процессом потребления, а типология услуг — дискуссионная проблема. Следует согласиться с его мнением в том, что, анализируя «цепочку «потребности — благо — услуги», можно построить определенную, логически связанную систему категорий [10, с.17]. Несмотря на то, что в современной экономической литературе фактически отсутствует общепризнанное определение понятия «публичная услуга», есть понимание его содержания в зависимости от того, на основе каких критериев и целевых функций она предоставляется. При этом максимизация ценности или прибыли не является здесь решающим критерием, а при характеристике понятия используются критерии общественных ценностей.

По мнению Л. И. Яковсона, существуют два основных свойства выделения общественных благ и услуг среди создаваемых в обществе экономических благ: несоперничество в потреблении и неисключаемость [3, с. 40–41]. Действительно, соглашаясь с этой точкой зрения, мы видим: первое свойство означает, что такие услуги доступны одновременно многим потребителям, и предельные издержки их предоставления индивидуальному потребителю равны нулю; под неисключаемостью подразумевается техническая невозможность или высокие издержки предотвращения доступа к услугам дополнительных потребителей. Если в сильной мере эти свойства присущи ряду предоставляемых публичных услуг, то такие услуги принято называть чистыми публичными услугами. Например, такими услугами являются все виды деятельности в сфере управления государством. Этот вид общественных услуг — один из наиболее важных — одновременно входит в минимальный набор функций, которые осуществляются общенациональным уровнем управления в любой экономике. Такая услуга обезличенна, ее потребление отдельным гражданином или организацией не связано с прямой оплатой доступа к ее получению.

Академик А. Я. Рубинштейн справедливо считает, что для выделения сферы публичных услуг важны природа и генезис категории общественных интересов, возможность перехода от абсолютного доминирования индивидуализма к общественному потреблению, что является предметом научных дискуссий [4, с. 81–94]. Убедительным является утверждение этого известного ученого о том, что чрезвычайно важно выявить гносеологические корни и сущностную природу таких интересов, их соотношения с рыночной средой. Таким образом, научные работы по исследованию феномена публичных услуг на общенациональном и муниципальном уровнях имеют общий лейтмотив — обоснование роли и форм вмешательства публичной власти в их регулирование.

На наш взгляд, *публичными (общественными) услугами* можно называть особые разновидности экономических благ — виды полезной деятельности, не создающие материальных ценностей или самостоятельного материального продукта для удовлетворения общественных потребностей, которые формируются общественным сектором экономики.

При этом промежуточное положение занимают те из них, которые обладают особыми достоинствами. Их называют социально значимыми услугами. Типичным примером являются образовательные услуги. Несмотря на то, что они конкурентны (в определенных пределах) и исключаемы, имеют позитивные последствия их потребления: более высокий уровень образования отдельных индивидов позитивно сказывается не только на них самих, но и на благосостоянии других членов общества, проявляясь в более высокой производительности, качестве продукции, относительно снижающихся издержках производства и т. п. Поскольку не все положительные свойства услуг образования проявляются в их цене, формирующейся в каждой отдельной сделке, общество заинтересовано в том, чтобы эти услуги приобретали даже и те граждане, которые сами по себе могут признать такую покупку нецелесообразной. Чтобы сделать ее более привлекательной, общество (через законодательство и иные инструменты государственной власти и управления) может существенно снизить цену приобретения услуг образования, вплоть до объявления их бесплатными для потребителя. Поскольку потребление услуг образования предполагает издержки времени и усилия самого потребителя, нулевой цены покупки услуги образования может оказаться недостаточно для того, чтобы как можно большее число членов общества обращалось за данной услугой. Поэтому образование во многих странах (по крайней мере, определенный его уровень) часто объявляется обязательным, т. е. граждане не только стимулируются низкой или нулевой ценой покупки этой услуги, но и принуждаются к ее потреблению.

С научной точки зрения теоретико-методологические основы экономики и управления сферой публичных услуг остаются дискуссионными, мало поддающимися систематизации, отсутствует четкая система критериев для определения социально значимых из них. Более того, существуют достаточно серьезные основания полагать, что универсальных критериев разграничения публичных услуг по степени значимости не может быть. Как справедливо отмечает А. Е. Шаститко, состав социально значимых услуг определяется самим обществом (непосредственно либо через представительные или иные органы власти) и представляет собой результат сознательного выбора, движимого не определенными заранее факторами [5, с. 27].

Из опыта разных стран известно, что структура социально значимых благ (предоставляемых бесплатно или по льготным ценам) и характер стимулов для их потребления разнятся в очень большой степени. Отнесение некоторого блага или услуги к социально значимым приводит не только к масштабным положительным внешним эффектам. Это влечет за собой необходимость выделения в бюджете страны средств для обеспечения их производства и предоставления в соответствии с возрастающим спросом населения. Общая структура публичных услуг подвержена изменениям под влиянием не только потребностей общества, но и технологий производства, что приводит к переходу ряда из них в частный сектор (например, появление коммерческого телевидения, платных хосписов). Изменяется также структура их минимально необходимого набора, и вследствие этого модифицируется покупательная способность населения, т. е. готовность платить за те или иные из них. Причиной перехода, как справедливо отмечают Е. В. Попов и И. С. Кац, являются изменение общественных приоритетов и универсализации и расширение их потребления [6, с. 8]. В то же время динамика конкурентной среды обуславливает выделение новых видов услуг, предоставляемых частным сектором на индивидуальной возмездной основе.

В различных секторах публичных услуг имеется масштабный мировой опыт перераспределения права собственности между государством и частным бизнесом, местным

самоуправлением. Государство и муниципалитеты несут ответственность перед обществом за бесперебойное обеспечение населения публичными благами и услугами. В то же время частному сектору свойственна мобильность, высокая эффективность использования ресурсов, склонность к инновациям. Задействовать преимущества всех способов предоставления общественных услуг без глубоких социальных перемен и потрясений в системе публичного управления — настоятельная потребность и необходимость. В традиционно государственную сферу экономики привносятся своего рода частные услуги, что создает условия для эффективного их функционирования, оптимального управления ими, рационального использования ресурсов, но и, кроме того, увеличивает разнообразие их выбора для потребителей.

В середине XX в. на стыке политических и экономических наук сформировалось неинституциональное направление в экономической науке (теория общественного выбора), изучающее процесс принятия правительственных решений, различные способы и методы, посредством которых люди используют правительственные учреждения в собственных интересах. Его сторонники обосновывают возможность существования множества точек равновесия и строят концепцию новой рациональности, подчеркивая рост нестабильности и разнообразие предпочтений граждан при принятии решений, необходимость учета трансакционных издержек. Государство представляется ими как особая монополия, действия которой во многом схожи с действиями любой другой монополии на рынке. Это почти неизбежно приводит к расширению государственных структур и их функций. Осознание этих явлений, как указывают Е. В. Попов и И. С. Кац, меняет размеры государственного вмешательства: происходит оптимизация форм участия, позволяющая избегать избыточного финансирования и минимизировать изъятия государства [6, с. 6]. В настоящее время эта теория стала по преимуществу эмпирической наукой, она оперирует прежде всего эконометрическими моделями, занимаясь обработкой огромного массива фактических данных.

Для развития сферы публичных услуг важен выбор граждан («public choice»). Основопологающей теоретической посылкой этого является концепция «экономического человека», который в рыночной экономике отождествляет свои предпочтения с товаром или услугой, стремится принять такие решения, которые максимизируют значение функции полезности. Его поведение рационально и эта рациональность имеет универсальное значение: все — от избирателей до президента — руководствуются в своей деятельности в первую очередь экономическим принципом, т. е. сравнивают предельные выгоды и предельные издержки (прежде всего выгоды и издержки, связанные с принятием решений) [7, с. 40].

Для публичных услуг необходимость рассмотрения теории общественного выбора связана с тем, что в ней рассматриваются причины выбора предпочтений граждан, а также сдерживающие его внешние факторы: полезность, цена, технология и время оказания услуг. Список ограничений можно дополнить: ошибки памяти, неадекватно рассчитанная сила (власть) и склонность «удовлетворяться» принятием решений (settle for decision), которые просто «достаточно хороши».

Новые исследования в развитии системы публичных услуг поставили под сомнение (или, как минимум, значительно ограничили) классическую концепцию рациональной бюрократии и привели к созданию новой (теоретической модели чиновника-управленца — модели «административного человека», ограниченно рационального в принятии решений), что, безусловно, связано с ролью исполнительных структур в деятельности по предоставлению публичных услуг населению. Кроме того, данное направление эко-

номической теории при исследовании динамики сферы публичных услуг предлагает отказаться от тезиса о стабильности субъективных предпочтений индивидов.

О. Кирчик, старший научный сотрудник Института статистических исследований и экономики знаний ГУ-ВШЭ, указывает, что более десяти лет назад в русскоязычном интеллектуальном пространстве появилось словосочетание «экономика конвенций» с идеями иного ракурса исследований механизмов и способов координации индивидуальных действий. Но во французском пространстве социальных наук эта теория стала проявлять себя в качестве влиятельной парадигмы [8, с. 4] с конца 1980-х годов, после публикации работы Л. Болтански и Л. Тевено «Об оправдании. Экономика значений» [16]. В числе ее представителей – А. Орлеан, Р. Сале, О. Фавро, Ф. Эмар-Дюверне [10, с. 12–38; 11, с. 26–40; 12; 13], которые полагают, что рыночная рациональность выступает в качестве лишь одной из множества возможных интерпретаций мотивов поведения индивидов. Формальные и неформальные правила, контрактные соглашения, традиции невозможно свести к индивидуальной рациональности и стратегиям оптимизации. Они стали основными объектами исследования сторонников данной концепции, пытающихся, кроме всего прочего, определить роль публичной власти в условиях рыночной экономики, избежав при этом крайних позиций преуменьшения или преувеличения роли государства как экономического и политического агента.

Сторонники экономики конвенций иначе трактуют поведение «экономического человека», заменяя термин «рациональное действие» понятием «обоснованное действие», включающее в себя специфику социального контекста, в котором реализует свою стратегию действующий индивид. Два основных момента этой концепции выделяет профессор СПбГУ Л. В. Сморгун [14, с. 37–38]. Во-первых, исследуется не просто обращение к правилам и нормам, а выявляются их интерпретации и определяются некоторые общие основания этих интерпретаций участниками обмена ресурсами в ситуации, когда прямой информационный обмен невозможен. Во-вторых, использование термина «стратегии поведения» позволяет избежать детерминистской позиции, заключающейся в предопределении поведения индивида социальной структурой, в которую он вписан. Представители указанного направления пытаются определить общее основание для анализа и принятия управленческого решения, чтобы сделать его понятным для различных институциональных подсистем, признавая при этом, что каждая из них обладает собственным специфическим набором принципов. Нормы становятся, таким образом, не жестким ориентиром поведения, а ключевой предпосылкой взаимной интерпретации интересов, намерений индивидов, а значит, и предпосылкой эффективной координации социальных взаимодействий [10, с. 12–38; 11, с. 26–40; 12; 13; 9].

В работах отечественных ученых (например, С. Б. Авдашевой, В. Л. Тамбовцева, А. Е. Шаститко) с позиций неинституциональной экономики поднимаются вопросы о необходимости проведения политики децентрализации предоставления публичных благ и услуг на уровне государства. Наш анализ опубликованных отечественных научных трудов показывает, что они в основном сосредоточены на проблемах адаптации к российским условиям институциональной теории и методологии макроуровня: синтез общеэкономической и институционально-эволюционной теорий; институциональные основы развития сферы публичных услуг в России; институциональный подход к стратегии поведения федеральных органов исполнительной власти России в целом, условия и результаты формирования публичных институтов.

Эволюция подходов к управлению публичных услуг в настоящее время тесно связана с развитием теории государственности. Научные разработки особой отрасли государ-

ственного управления — public administration (PA), предметом которой являются организация и деятельность исполнительных органов власти и связанных с ними предприятий и учреждений по удовлетворению общественных интересов, могут служить в качестве теоретической базы для сферы публичных услуг. Они особенно активно развиваются в Великобритании и США.

Долгое время наилучшим способом организации услуг в общественном секторе считалась модель «рациональной бюрократии» М. Вебера. В начале XX в. ученый обосновал модель идеальной формы административной организации, которая, по его мнению, с точки зрения точности, постоянства, надежности организации превосходит другие формы построения управляющей системы. Однако в конце 70-х — начале 80-х годов XX в. в зарубежных странах наблюдались активные реформы системы государственного администрирования (от стран Юго-Восточной Азии до американского континента). Они различаются как по типу политической системы, так и по уровню развития. Эти преобразования продолжаются до сих пор и преследуют масштабные цели: правительства в ходе административных реформ заново определяют роль и задачи государства, его отношения с гражданами и общественными институтами. В настоящее время в вопросах организации предоставления публичных услуг конкурируют два подхода: централизованный (a state-centric approach) и децентрализованный (a decentered theory of governance или decentering governance). Их основой служат, соответственно, бюрократическая и менеджеральная парадигмы в управлении.

Бюрократическая парадигма основана на традиционном представлении о том, что публичные услуги, как и блага, должно производить государство. В результате доминирует одна общая идея, а именно — представление о государстве как монопольном производителе публичных услуг, деятельность которого подчинена экономической логике. Так, представители французской научной школы исследования проблем государственного управления считают невозможным внедрение механизма цен, или рынка, в сферу публичных услуг [15].

Несмотря на наличие множества сторонников бюрократической парадигмы, в последнее время в сферу деятельности по оказанию публичных услуг населению все больше проникают идеи предпринимательского менеджмента. Они основаны на методах управления частных компаний (например, реинжиниринг бизнес-процессов в государственных и бесприбыльных учреждениях, «новая отчетность», изменения в оценке деятельности служащих и др.). Государственное администрирование (РА) уступает место общественному управлению (Public Management), которое основывается на децентрализации и делегировании ответственности по оказанию услуг населению независимым агентам. Эти изменения корреспондируются со сменой модели управления в коммерческих организациях. В сфере публичных услуг во все большей степени требуются нестандартные решения постоянно возникающих новых задач.

На рубеже XX и XXI вв. модель регулирования сферы публичных услуг меняется. Авторитарное управление уступает место менеджменту участия. В России прежняя линейная бюрократическая система управления начинает постепенно замещаться новой, консенсусной, в которой присутствуют элементы рыночных механизмов. В связи с этим человек уже не рассматривается как помеха в деятельности государственной службы, а все в большей мере начинает восприниматься как клиент и потребитель услуг. Особенно на муниципальном уровне формируется сфера ответственности за предоставление ряда специфических услуг.

Таким образом, можно констатировать ряд тенденций развития современной сферы публичных услуг:

- внедрение рыночных методов регулирования;
- развитие маркетинговых приемов;
- расширение контрактных форм предоставления;
- широкое использование новых информационных технологий;
- активизация использования управленческих и финансовых нововведений;
- переход от традиционной линейной (авторитарной) к новой (консенсусной) модели управления.

Некоторые общие тенденции трансформации развития сферы публичных услуг показаны в таблице.

**Трансформация моделей развития сферы публичных услуг в системе государственного и муниципального управления в середине XX — начале XXI вв.**

<b>Критерий</b>	<b>Линейная (традиционная) модель — Public Administration</b>	<b>Новая (консенсусная) модель — Public Management</b>
Стиль управления	Авторитарное управление	Менеджмент участия
Развитие конкуренции	Монопольное предоставление услуг	Соревнование, конкуренция по предоставлению услуг
Отношение к потребителю услуг	Человек — помеха в работе	Человек — клиент, потребитель
Механизм предоставления услуг	Бюрократический	Элементы рыночных отношений
Цели деятельности	Соблюдение правил и процедур	Ориентация на цели и миссию
Способ решения конфликтных ситуаций	Борьба с проблемами	Предотвращение проблем
Показатели эффективности	Измерение затрат	Измерение результатов, достижений
Форма контроля	Бюрократическая	Участие общественных институтов, гражданского общества

Реформы, проводившиеся в разных странах мира, были призваны заменить традиционные способы администрирования. В этой связи можно говорить о смене самой парадигмы государственного управления, заключающейся в изменении его цели и смысла, переходе от идеи «граждане для государства и государство для выполнения функций» к задаче «государство для граждан».

Применительно к нашей стране именно такая установка позволит полноценно реализовать положения статьи 7 Конституции Российской Федерации о социальном государстве. Переход на клиентскую ориентацию в работе органов исполнительной власти предполагает появление в системе государственной службы новых задач и соответствующих функций по предоставлению публичных услуг населению.

Попыткой синтеза перечисленных подходов стала концепция «активизирующего государства», которая легла в основу философии реформ по модели нового государственного управления (New Public Management), где по-новому расставлены акценты в отношениях между органами исполнительной власти и гражданами (переход от патронажа к партнерству). Во-первых, задачи построения консенсусной модели управления публичными

услугами определяются в ходе общественной дискуссии; во-вторых, между гражданами и государством развивается сотрудничество и разделяется ответственность.

Теоретико-методологический базис управления развитием публичных услуг формируют также теории, концепции и методологические подходы пространственной экономики, научный комплекс которой представлен научными областями (дисциплинами) — «региональная экономика» и «экономика города». К ведению последней относятся, в частности, проблемы, связанные с размещением экономической активности на территории крупной городской агломерации, а также проблемы роли и места изучаемого города в той иной системе городов. К базовым концепциям экономики города можно отнести «экономическое пространство» и «локальные общественные блага и внешние эффекты». Именно «локализованность экономики, обусловленной агломерацией», является главным экономическим фактором, объясняющим само существование города [16, с. 26–31].

Особое значение для формирования современных концептуальных основ управления развитием сферы публичных услуг на муниципальном уровне имеют современные направления теоретических исследований региональной экономики: новые парадигмы теории размещения, региональных рынков, региональной конкурентоспособности межрегиональных взаимодействий [17, с. 89]. Современная теория публичных услуг, не отвергая наследия классиков в вопросах размещения производства, ориентирована на изменение акцентов размещаемой деятельности. Внимание все больше концентрируется не на традиционных факторах размещения (транспортные, материальные, трудовые), а на проблемах инфраструктурного обеспечения, логических ограничениях, а в последние два десятилетия — на предпринимательском климате, привязанности людей к своей местности и т. п.

Рассматривая эволюцию теории сферы публичных услуг, следует выделить ее связь с муниципальной наукой, которая расположена еще на одну ступень ниже по уровню обобщения, чем наука о государственном управлении, поскольку занимается не всеми институтами, образованными для выполнения общественно полезной деятельности, а лишь теми, которые относятся к локальному территориальному уровню. Ограничивая поле своих интересов, эта наука компенсирует, развивает те элементы теории услуг, которые связаны со спецификой публичного управления локальной территорией.

Вклад теории услуг в теорию и практику развития общественного сектора обслуживания населения обусловлен тем, что именно эта наука дает знание о потребностях людей и функционировании общественных институтов, без которых невозможно эффективное публичное управление. Многие модели и теории, на которые мы опираемся, были разработаны для услуг частного сектора. Когда речь идет об удовлетворенности потребителей, важны вопросы качества обслуживания на уровне отдельных операций; а исследование мнения граждан предполагает оценку того, должны ли вообще те или иные услуги предоставляться государственными и муниципальными организациями и учреждениями. Для потребителей главное — постоянное улучшение качества услуг; выступая же в роли граждан, они вправе задуматься о том, на что затрачиваемые ресурсы могли бы быть использованы с большей эффективностью для решения других социальных проблем.

---

1. Милгром П., Робертс Дж. Экономика, организация и менеджмент. СПб: Экономическая школа, 1999.

2. Рыбаков Ф. Ф. Экономическая природа услуг: эволюция теоретических воззрений и современность // Вестн. С.-Петерб. ун-та. Серия 5: Экономика. 2010. Вып. 2. С. 15–19.

3. *Якобсон Л. И.* Государственный сектор экономики: экономическая теория и политика. М.: ГУ ВШЭ, 2000. 364 с.
4. *Рубинштейн А. Я.* «Группы и их интересы»: приглашение к дискуссии // Вопросы экономики. 2006. № 11. С. 81–94.
5. *Шаститко А. Е.* Принципы разграничения функций государственного управления и публичных услуг в деятельности органов исполнительной власти и их учреждений: аналитический доклад. М.: Бюро экономического анализа, 2001. 117 с.
6. *Попов Е. В., Кац И. С.* Институциональная эволюция общественных благ // Вестн. Южно-Российского гос. тех. ун-та. 2009. № 4. С. 3–17.
7. *Нуреев Р. М.* Теория общественного выбора. М.: Издательский дом ГУ ВШЭ, 2005. 532 с.
8. *Кирчик О.* Экономика конвенций, экономическая гетеродоксия и социальная онтология // Вопросы экономики. 2010. № 7. Июль. С. 4–11.
9. *Болтански Л., Тевено Л.* Об оправдании. Экономика значений (*Boltanski L., Thevenot L.* De la justification. Les economies de la grandeur. P.: Gallimard, 1991).
10. *Бесси К., Фавро О.* Институты и экономическая теория конвенций // Вопросы экономики. 2010. № 7. Июль. С. 12–38.
11. *Бесси К., Фавро О.* Экономика конвенций и институционализм: результаты взаимодействия // Вопросы экономики. 2010. № 9. Сентябрь. С. 26–40.
12. *Thevenot L., Eymard-Duverney F., Favereau O., Orlean A., Salais R.* Valeurs, coordination et rationalite. L'economie des conventions ou le temps de la reunification dans les sciences sociales // Problemes economiques. 2004. N 2838. P. 1–8.
13. *Orlean A.* La sociologie economique et la question de l'unite des sciences sociales // L'Annee sociologique. 2005. Vol. 55. N 2. P. 279–305.
14. Государственное управление и политика: учеб. пос. / Под ред. Л. В. Сморгунова. СПб.: Изд-во С.-Петерб. ун-та, 2002. 564 с.
15. *D'Aoust R.* Summary Report on Conference on Modernizing Governance. Canadian Centre for Management Development. 2000. May 3.
16. *Занадворов В. С., Ильина И. П.* Теория экономики города: учеб. пособие. М.: Изд. дом ВШЭ, 1999. 267 с.
17. *Гранберг А. Г.* Основы региональной экономики. М.: ГУ ВШЭ, 2000. 495 с.

Статья поступила в редакцию 22 ноября 2010 г.