

ЭФФЕКТИВНОСТЬ ИНСТИТУЦИОНАЛЬНЫХ ИЗМЕНЕНИЙ В СФЕРЕ ПРОИЗВОДСТВА ГОСУДАРСТВЕННЫХ УСЛУГ¹

Е. А. Капогузов, А. М. Турабаева

Рассматриваются вопросы оценки эффективности институциональных изменений, происходящих в ходе реформ в духе Нового государственного менеджмента в России и зарубежных странах. Показаны противоречия реформ в контексте проблемы оценки эффективности. Представлены элементы научного дискурса по природе и содержанию институциональных изменений в экономической науке и других общественных науках, в частности социологии и политологии. Показаны противоречия в сложившихся системах оценки между экономическим и политологическим подходами и искусственность преград в рамках междисциплинарных исследований. Предложен подход уровневой системы оценки эффективности институциональных изменений в сфере производства государственных услуг.

Ключевые слова: эффективность институциональных изменений, Новый государственный менеджмент, государственные услуги, оценка результативности государственных органов

1. Реформы в сфере производства государственных услуг: роль контекста и проблемы оценки удовлетворенности потребителей

Значимость роли институциональной среды и социально-экономического контекста в процессе реформ в духе нового государственного

менеджмента и Good Governance подчеркивается в большинстве работ, посвященных как развитым странам, так и развивающимся и странам с переходной экономикой² [1, 66, 59]. Как отмечается в предисловии К. Поллитта к работе Э. Онгаро, посвященной трансформации государственного управления в странах Южной Европы с «латинской традицией государственного управления», даже «ОЭСР, кото-

¹ Публикация подготовлена при финансовой поддержке РФФИ, Правительства Омской области, проект «Оценка эффективности институциональных изменений в сфере производства государственных услуг: развитие методологии и характеристика состояния в регионе», номер проекта 16–12–55018.

² Government at a Glance 2017 // OECD Publishing, Paris. 2017. URL.: <http://www.oecd.org/gov/government-at-a-glance-22214399.htm> (Accessed 23.08.2017).

рая в 1990-е годы рассматривала страны, ведущие реформы, как лидеров и аутсайдеров, отошла от однобокого восприятия и рассматривает, что модернизация зависит от контекста»¹ [62, р. 7]. Опасность слепого копирования успешного западного опыта для развивающихся стран с переходной экономикой неоднократно подчеркивалась в литературе [55, 68].

Не меньшей проблемой является амбивалентность целей, а также количественно измеримых непосредственных и конечных показателей, характеризующих степень их достижения. Поскольку как сама сфера государственного управления сталкивается с дилеммами в ходе реформ между операционными, системными и иными целями [12, 66], так и еще эти цели, или, точнее, «общественные ценности» (*public values*) с позиций разных стейкхолдеров должны решать разные задачи, зачастую конкурирующие между собой [71].

Соответственно, рассматривая реформы, в частности в сфере производства государственных услуг (или, шире, государственного управления), мы понимаем реформы как «целенаправленное изменение институтов, предполагающее присутствие в экономической системе агентов, которые разрабатывают и реализуют план трансформации» [25]. Такой подход предполагает не только сознательное проектирование реформ агентами институциональных изменений, но и импорт (трансплантацию) институтов реформирования, успешно зарекомендовавших себя в других странах. В свою очередь, «реформирование» рассматривается нами как процесс системных изменений по отношению к исследуемому объекту, проводимых либо управляющей системой (сверху — *from-top-to-down*), либо снизу (*from bottom-to-top*).

Результаты реформ во многом, если не во всем, определяются переговорной силой субъектов, вовлеченных в процесс реформирования. В случае, если в результате реформ положение одного из субъектов ухудшается, в соответствии с критерием Калдора — Хикса ему должна быть компенсирована потеря в благосостоянии. Однако в условиях слабости переговорной силы данного субъекта в результате реформы его положение может только ухудшиться. Тем самым реформы, идущие вразрез с интересами бюрократии (т. е. предполагающие сокращение ренты без механизма компенсации), будут либо блокироваться бюро-

кратией, либо модифицироваться в процессе реформирования в поиск иных направлений перераспределения ренты. В случае реализации реформ силами самой бюрократии (т. е. кибернетическим путем) ситуация Парето-улучшения для остальных субъектов (бизнеса, граждан) сложна для реализации.

В соответствии с Концепцией административной реформы в РФ в 2006–2010 гг.² ключевой целью в сфере производства государственных услуг был рост удовлетворенности граждан РФ качеством государственных услуг до 50 % в 2008 и 70 % в 2010 году. Далее, согласно Указу Президента РФ от 07.05.2012 № 601 «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления», Правительству РФ к 2018 г. предписывается обеспечить уровень удовлетворенности граждан Российской Федерации качеством предоставления государственных и муниципальных услуг не менее 90 %³. Как показывают результаты большинства существующих опросов, проводимых государственными и квазигосударственными организациями, в период 2014–2016 гг. [4, 8, 40] ситуация с удовлетворенностью населения близка к желаемому значению. Благоприятную картину (96,6 % ответов «отлично» и «хорошо» относительно «общего уровня оказания услуг») демонстрирует и специализированный портал «Ваш контроль», призванный помочь «сделать получение государственных услуг удобным и эффективным, приблизить их к нуждам и запросам граждан». Однако это вовсе не означает, что ситуация в данной сфере благоприятна и проблемы в значительной степени решены.

Здесь мы также можем затронуть широко известную в теории государственного управления и оценки результативности деятельности государственных структур проблему соотношения между нашими, как граждан, ожиданиями (*expectation*) (которые, как известно, «наши проблемы») и восприятием потребителями (*perception*) того, что называется качественной (или безукоризненной) работой государствен-

² Распоряжение Правительства РФ от 25.10.2005 г. № 1789-р (ред. от 10.03.2009) [Электронный ресурс]. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_56259/ (дата обращения: 26.08.2017).

³ Указ Президента Российской Федерации от 07.05.2012 № 601 «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления» [Электронный ресурс]. URL: <https://rg.ru/2012/05/09/gosupravlenie-dok.html> (дата обращения: 10.11.2016).

⁴ Портал Ваш контроль [Электронный ресурс]. URL: <https://vashkontrol.ru> (дата обращения 25.08.2017).

¹ Modernizing Government: The Way Forward. — Paris, OECD, 2005. — P. 22.

ных органов. Разрыв между завышенными и заниженными ожиданиями потребителей и проблема субъективизма оценки частично снимаются через создание стандартов и административных регламентов [33], но вместе с тем важен сам процесс формирования этих стандартов, поскольку реальный механизм их формирования принципиально различается в России (где формирование стандартов и регламентов производится государственными структурами) и в странах, где движение за стандартизацию государственных услуг в 1990-х гг. шло снизу, от потребителей, и привело к возникновению «хартий граждан». Расхождение в восприятии содержания стандартов «сверху» и «снизу» приводит к росту транзакционных издержек в первую очередь потребителей, но и государства в целом.

Потребители, в силу особенностей политического процесса, не могут напрямую (а только через формирование выборных органов и субъектов) воздействовать на объемы и номенклатуру производимых государственными органами услуг, но теоретически возможно воздействие на их качество, в том числе через процесс «внешнего давления», т. е. жалоб, судебных исков в случае нарушения прав потребителей и т. д. [28, 46]. Такая «гражданская гипотеза» воздействия на качество производимых государством услуг (а в рамках концепции о «сопроизводстве» [41] – производимых вместе с потребителями) является неиспользованным резервом их улучшения.

Качество государственных услуг рассматривается нами [11] как институциональный конструкт с опорой на социологический конструктивизм Бергмана и Лукмана, имеющий разные уровни дискурса. В рамках нашего методологического подхода мы будем исследовать данный дискурс, типологизируя на уровне трех субъектов – потребителей, руководителей государственных структур и их сотрудников (бюрократов нижнего уровня) [57, 61]. Важным является и рассмотрение возникающих в соответствующих уровнях институциональной среды институтов как социальных конвенций. Институты как социальные конвенции возникают спонтанно, если достаточно большое количество акторов видит в них пользу и готово внести вклад в производство такого коллективного блага [58]. Такой координационный эффект может возникать через сетевые экстерналии, чем больше пользователей в сети, тем больше польза для всех участников.

Стоит отметить, что согласно подходу социологов Пауэлла и Димаджио доминантные

нормы поведения внутри соответствующего сообщества интернализируются как когнитивная схема и принимаются как социальная рутина, которая больше не оспаривается [24]. В этом случае институты не представляют решение социальных проблем, не отражаются в распределении власти в обществе. Значительно важнее понимание того, что эффективно, морально и легитимно. Соответственно, изменение происходит, когда доминирующий «сценарий» заменяется другим или переформатируется. В этой связи вопрос о формирующихся на уровне каждого «группового субъекта» (сообщества потребителей; руководителей и фронт-лайн чиновников) паттернах поведения и практиках социального действия позволит понять природу институционализации соответствующего социального механизма формирования требований к качеству и воздействия на него посредством формирования определенных рутин и практик.

В этой связи, рассматривая институциональные изменения в сфере производства государственных услуг, нам необходимо выделить экономические аспекты в более широкой обществоведческой теории и выработать тем самым подходы к выстраиванию методологии оценки эффективности данных институциональных изменений.

2. Институциональные изменения, результативность и эффективность деятельности государственных структур

Теория институциональных изменений, во всяком случае ее понимание в рамках экономической науки¹, находится скорее на пути к созданию единой стройной теории [6, 73], в которой оценка эффективности институциональных изменений видится одним из значимых элементов операционализации и количественного и качественного анализа. При этом применительно к разработке теории и методологии оценки эффективности институциональных изменений необходимо принимать во

¹ В общественных науках выделяются также как минимум социологическая и политологическая теории институтов и институциональных изменений, см. в частности: Tang, 2011; Powell W., Di Maggio P. The New Institutionalism in Organizational Analysis. Chicago, Ill.: University of Chicago Press, 1991; Peters, Peters B. G. Institutional Theory in Political Science: The New Institutionalism. London and New York: Continuum, 1999; Тамбовцев В. Л. Институты в социологии, политологии и правоведении: взгляд экономиста // Общественные науки и современность, 2015, №1. С. 115–126; Ширяев И. М. Подходы к идентификации институтов в институциональной экономике // Журнал институциональных исследований. 2017, Vol. 9, No 1. С. 105–116.

внимание различие в социальных порядках (по Норту, Уоллису, Вайнгасту и Уэббу [23]) между странами, в которых изначально эти идеи были разработаны и внедрены, и странами, которые пытаются импортировать, а в лучшем случае трансплантировать успешные в определенной институциональной среде институты и институциональные структуры производства. Как отмечает В. Вольчик, «исторически самыми распространенными, а зачастую и самыми стабильными порядками являлись и являются естественные государства, представляющие собой различные вариации порядков ограниченного доступа, где доминируют субоптимальные институты по сравнению с порядками открытого доступа» [6, с. 5]. В этой связи неудивительно, что попытки реформ в странах постсоветского пространства сталкиваются с институциональными ограничениями на уровне надконституционных институтов [2] или входят в противоречие с существующей базисной институциональной матрицей [14].

Как отмечает В. Тамбовцев, «теории, разработанные в социологии, экономической теории и политологии, основываясь на разных методологических предпосылках, дают не только не совпадающие, но часто и прямо противоречивые описания того, что представляют собой институциональные изменения» [32]. Среди наиболее распространенных можно встретить следующие точки зрения. Так, Т. Веблен называет институтом «...распространенный образ мыслей о том, что касается отдельных отношений между обществом и личностью и отдельных выполняемых ими функций, и система жизни общества, которая складывается из совокупности действующих субъектов в определенное время или в любой момент развития какого угодно общества...» [34, с. 17].

Д. Норт определяет институт как «правила игры в обществе, или, выражаясь более формально, созданные человеком ограничительные рамки, которые организуют взаимоотношения между людьми» [21, с. 17]. Среди большого количества современных концепций, определяющих институты, можно также встретить тождество институтов с «рутинами» — предсказуемыми действиями, с поведенческими регулярностями, с «ментальностью» и др. Также обобщенные точки зрения можно найти у отечественных авторов — В.Л. Тамбовцева [29, 30, 31], А.Е. Шаститко [37, 38].

В свою очередь, запутанность термина «институт» как базисной категории социальных наук, также активно применяющейся при исследовании вопросов результативности дея-

тельности организаций общественного сектора, отмечает К. Тальбо: «Институционализм изначально исторически исследовал серую зону между организациями и правилами поведения, так просторечный термин «институт» обращался к политическим вещам, таким как парламенты, монархии, политические партии, и социальным институтам, таким как брак, деньги и т. д. ... «Старомодный» институционализм очень часто фокусировался на политической структуре — к примеру президентской или парламентской системе. Более современный подход фокусируется на «правилах» [72, р. 69]. При этом только в рамках «политологического дискурса» Питерс [64] различает четыре его вида: нормативный, рационального выбора, исторический и эмпирический.

Разное понимание институтов приводит и к разному пониманию институциональных изменений в экономике и других общественных науках. В связи со множеством трактовок категории «институциональные изменения» в научном экономическом дискурсе приведем его рабочее определение, основываясь на новой институциональной экономической теории [29], которое будем использовать далее в ходе нашей работы: «Институциональное изменение есть изменение одного или нескольких компонентов институтов» [2].

В качестве компонентов института в рамках данного определения рассматривается структура института как норм (диспозиция — предписываемое действие), субъектов — гарантов и адресатов этих норм и санкций (позитивно или негативно воздействующих на благосостояние адресатов норм). При этом субъект действует, как правило, с учетом интенциональности человеческого поведения [22]. Это предполагает в своей основе акцент на ценностях и ограничениях человеческого поведения, в конечном счете определяющих действия субъектов под влиянием институтов. Также важной поведенческой характеристикой субъекта — адресата норм, которые подвергаются изменениям, является «адаптивная рациональность», понимаемая как «рациональность, основанная на интерпретации институтов акторами [7]. Частью такого типа поведения является использование зачастую имплицитных эмпирических правил (*rules of thumb*), которые индивиды применяют при решении проблемы выбора [52]. Также такого рода человеческая деятельность зачастую скорее иррациональна, и источник ее — в различных психологических, социально-физиологических и эмоциональных механизмах [43].

В рамках экономического подхода «исследование институциональных изменений направлено, прежде всего, на выявление динамики релевантных правил и механизмов инфорсменента, что предполагает использование преимущественно качественных методов»... При этом «сам предмет институциональных изменений является междисциплинарным. Поэтому, исследуя институциональные изменения, мы должны учитывать множество факторов, которые попадают в предметные поля экономической теории, социологии, политологии, социальной антропологии и права» [5, с. 98–99].

Согласно концепции Д. Норта, как источник институциональных изменений выделяются (вслед за Х. Демсецем) изменения в уровне относительных цен ресурсов и знаний субъектов. Важность фигуры институционального предпринимателя как субъекта институциональных изменений подчеркивается Нортом особо, но условиями его действия являются отклонение от институционального равновесия и достаточность стимулов для изменения институциональной структуры. Ценность теории Д. Норта заключается в возможности операционализации и оценки параметров (в том числе эффективности) институциональных изменений. Как отмечают О. Сухарев и Е. Попов, «теория Д. Норта с точки зрения методологической результативности имела бы только описательное значение, если бы в ее структуру не были введены понятия транзакционных и трансформационных издержек. Без метода анализа этих издержек невозможно оценить, объяснить, описать и спрогнозировать долгосрочные возможности экономических систем. Использование количественного метода оценки транзакций и трансформации в экономической системе превращает систему взглядов и исследований Дугласа Норта и его последователей в научную теорию, поскольку качественные оценки сочетаются с количественными измерениями, а интерпретация исторических событий и фактов, имеющих экономические последствия, становится убедительной» [27, с. 119]. Несмотря на некоторые несостыковки в методологии, отмечаемые О. Сухаревым и Е. Поповым, на наш взгляд, подход Д. Норта может быть основой для формирования методологии оценки эффективности институциональных изменений на уровне соответствующих институциональных подсистем, хотя и тут возникают дальнейшие методологические проблемы. Речь идет в частности об оценке институтов «поштучно», «поэлементно» [32], возможно «пообъектно»,

для корректировки их компонентов и возможного дизайна управленческих и политических решений.

При описании процесса институционального изменения в нортовской традиции выделяются следующие этапы:

— Процесс возникновения и выбора идеальной модели нового института или изменения (становления измененной формы) старого института.

— Принятие и распространение нового института (формально, спорадическое действие).

— Распространение непосредственно институционального изменения в форме реально осуществляющихся поведенческих актов (на всех уровнях, системное действие).

В качестве примеров механизмов осуществления институциональных изменений можно назвать импорт (заимствование) институтов, их спонтанное возникновение, целенаправленное изобретение (институциональное проектирование). Также в литературе существуют концепции трансплантации и выращивания институтов, пытающиеся сгладить острые углы процесса импорта, прежде всего формальных институтов, в иную социоэкономическую среду.

Не менее важен и процесс распространения институциональных изменений и их закрепления в рутинных и практиках действий субъектов и формирования разделяемых моделей поведения через овладение новыми знаниями и компетенциями. Выделяются два основных механизма распространения знания: социального обучения и целенаправленного информирования. Механизм социального обучения имеет место в ситуации, когда распространение знания происходит в процессе извлечения знаний из наблюдений за действиями и поведением людей, уже обладающих соответствующими знаниями. Однако здесь возникает вопрос о том, «как индивиды определяют, какая из альтернатив лучше?» [34, с. 179], и здесь интересен вопрос о дискретных институциональных альтернативах, которые в идеальном случае, создавая возможность выбора субъектом, должны привести к оценке выгод и издержек (и тем самым, решению вопроса об эффективности) каждого из потенциально доступных вариантов.

Близким по природе подходом к нортовской традиции понимания природы и содержания институциональных изменений является подход в рамках эволюционной экономики [39].

Другая важная сторона рассматриваемого объекта — сферы производства государствен-

ных услуг — анализ эволюции и эффективности происходящих в ней институциональных изменений, который характерен именно для экономического подхода [39, с. 104]. Тут возможно возникновение расхождения между частной и общественной эффективностью, что может объясняться в том числе зависимостью от предшествующей траектории развития и возникновением таких феноменов, как «эффект блокировки», «хредный эффект» и «институциональные ловушки».

Схожая вариативность проявляется в общественных науках и относительно содержания институциональных изменений. Так, с точки зрения норвежских авторов, в рамках социологического подхода институциональные изменения понимаются как «макрорегулирование социального поведения организациями, группами и индивидами» [51, р. 6]. Такое широкое понимание сути институциональных изменений и природы институтов является довольно расплывчатым («скользким») и включает таким образом как организации, так и правила и регуляции, вместе с нормативным и культурно-когнитивными аспектами, что позволяет называть институтами как образ жизни и совет директоров корпорации, так и парламенты и политическую деятельность, демократию в целом [51].

В отличие от экономического подхода, подходы в политологии и социологии зачастую не предлагают ничего принципиально нового, пытаясь переосмыслить близкие идеи исходя из собственных парадигмальных «фильтров ментальных конструкций». Так Р. Пирсон рассматривает в качестве источников институциональных изменений два фактора: изменения во внешней среде, в частности под воздействием экзогенных шоков [65], и изменения в предпочтениях акторов, что недалеко в целом отходит от позиции Д. Норта, для которого источником изменений были сдвиги в уровне относительных цен и изменения знаний субъектов об окружающем мире. В чем-то представители, в частности исторического институционализма, пошли вперед в развитии идей об институциональных изменениях, сделав серьезный шаг в развитии единой обществоведческой теории институциональных изменений и взаимосвязи и зависимости возможности институциональных изменений от предшествующего пути развития (*path dependency*)¹. Как подчеркивается Сюзанной

Лютц, неолиберальный подход предполагает возникновение «разнообразия неолиберализма» и «многообразия в рамках конвергенции» [58], что во многом объясняет как конвергенцию реформ в сфере государственного управления в рамках концепции *Governance*, так и видовое разнообразие кластеров и страновых моделей в рамках реформационного движения [70]. Существующая институциональная структура в сфере государственного управления обосновывается в рамках «исторического институционализма» [74, р. 1–32] также через зависимость от предшествующей траектории развития (*Path dependency*). Политолог Катлин Тилен [75, 76, 77] с соавторами выдвинула концепцию институциональных изменений, в основе которых находятся пять вариантов [75]:

— *Displacement* (вытеснение) — замена существующих институтов новыми.

— *Layering* (наслоение) возникает при использовании акторами институтов в новых комбинациях или при присоединении существующих к новым (пример — введение частных страховых пенсионных компаний в системе социального страхования ряда европейских стран).

— *Drift* (дрейфование) — постепенная модификация институтов, что проявляется в отклонении господствующих практик от общих правил или вытекает из так называемых «не решений» (пример — вымывание социальных пакетов в американских корпорациях).

— *Conversion* (конверсия) — предполагает сохранение существующих институтов, но с изменением содержательного наполнения и функций (пример — отказ французского правительства от дирижистских мер в 1980-е гг. при сохранении формальных структур и правил).

— *Exhaustion* (увядание) — институты постепенно сходят на нет, пример — досрочный уход на пенсию в Германии, который приводил к росту издержек на персонал и показателей безработицы.

В качестве движущих сил (в реальности процесс институциональных изменений является синтезом всех трех участвующих факторов) в концепции К. Тилен выделяются [58, р. 12]:

мического инструментария и категориального аппарата. Так Дж. Махони, объясняя наличие ЗПТР, предполагает наличие фокальной точки, изначальной аттракции, выбор которой приводит к росту отдачи для акторов и смена связана с большими постоянными издержками (*large set-up or initial costs*) (Mahoney J., 2000 *Path dependency in Historical Sociology // Theory and Society*. 2000. No. 29. P. 507–548).

¹ Эта разработанная Д. Нортом концепция охотно используется политологами и социологами с применением эконо-

1) возникновение противоречий в социальных институтах (понимаемых достаточно широко);

2) инициирование акторами процесса трансформации;

3) центральная роль «идей и парадигм». Конкретизация последнего была представлена Дж. Кэмпбелом как взаимосвязь парадигм, программ и рамок в сфере реализации идей в экономической политике и институциональных изменений в целом [48]:

— *парадигмы* — когнитивные предпосылки, ограничивающие рамки доступных и рассматриваемых как полезные альтернатив решений для политических элит. Примером может являться переход от кейнсианских к монетаристским идеям в экономической политике Великобритании в 1980-е годы. Так, П. Холл (первый представитель исторического институционализма) рассматривает парадигму как «набор идей и стандартов, в частности цели (борьба с инфляцией или безработицей), более высокие или низкие ставки (налоговая и денежная политика) и т. д.» [53, р. 275–296]. Но вполне возможно нахождение в рамках существующей парадигмы изменений в экономической политике без революционных преобразований;

— *программы* понимаются как когнитивные концепции и теории, которые делают возможным поиск решений и институциональные изменения, в которых лица, принимающие решения, осуществляют определенные действия для решения специфических проблем. Считается, что программы будут приниматься скорее, если они включают ясную «дорожную карту», предлагают выходы из дилемм или представляют фокальные точки для мобилизации политических коалиций;

— *рамки* представляют собой нормативную концепцию, облегчающую элитам легитимизировать свою программу и институциональные изменения по отношению к гражданам [48, р. 98]. Зачастую рамки требуются элитам для оправдания той или иной (к примеру, нелиберальной или дирижистской) экономической политики перед гражданами. При этом «рамки» упирают на национальные традиции, ценности, нормы и коллективную память. Как пример можно привести политику тэтчеризма, базирующуюся на ценностях традиционного британского либерализма; в свою очередь, французы, имеющие традиции дирижизма, опирались на европейские ценности, в частности открытость Евросоюза для легитимации неолиберального курса [58, р. 18–19].

Другой подход рассматривает институциональные изменения как результат стратегических переговоров между социально-политическими ключевыми группами акторов, и не в первую очередь с позиций экономической эффективности. Институциональные изменения возникают тогда, когда господствующие акторы видят шанс оказать влияние в достижении значимых для них целей или у субъектов не возникает достаточно стимулов препятствовать производимым изменениям. Р. Деег, напротив, видит проблему в преодолении зависимости от предшествующей траектории развития в краткосрочности временного горизонта акторов и различия в стимулах [50, р. 21–52]. Политики заинтересованы в переизбрании, что имеет следствием «фискальную иллюзию», «эффект храповика» и иные элементы политического делового цикла. В свою очередь краткосрочность временного горизонта приводит к краткосрочной ориентации на достижение прибыли бизнесом с игнорированием целей стратегического долгосрочного развития.

3. Результативность организаций общественного сектора как объект междисциплинарного внимания: возможен ли консенсус?

Долгое время на протяжении XX века вопрос об эффективности и результативности деятельности государственных органов не был в повестке дня теории и практики государственного управления. Типичной была позиция Л. Мизеса, согласно которой невозможно внедрить экономические методы управления в работу бюрократических организаций [16]. Ограниченности экономического подхода способствовали как господство кейнсианских идей с точки зрения присутствия государства в экономике и его «наивного» рассмотрения как благонамеренного диктатора [12], так и характерная в первую очередь для континентальной модели управления «монополия юристов» на практическую реализацию функций государственного управления и приоритет легальности над эффективностью [69, р. 233]. Ситуация коренным образом изменилась в ходе менеджеристских реформ, когда ситуация поменялась как в практике, так и в теории и произошла институционализация нового государственного менеджмента как научной и учебной дисциплины [12]. Ресурсная и статусная привлекательность государственного управления как предметного поля вовсе не означает, что произошла «смена лидера», и представители иных общественных наук не пытаются на нем доминировать. Как подчеркивает

К. Тальбо, «виртуально каждая дисциплина в социальных науках пытается что-то сказать о теории организации и менеджменте, политике и теории менеджмента и о результативности и эффективности организаций общественного сектора. Антропология, экономика, политология, социальная психология и социология — все вносят вклад в исследование организаций и теорию государственного управления, поскольку все являются по своей сути фундаментальными дисциплинами общественных наук. Но к предметному полю есть интерес и у естественных наук — к теории систем, теории комплексности, этологии, психологии, эволюционной психологии и др. В целом все эти поля и дисциплины были вызваны скорее более фундаментальными конфликтами в области онтологии, эпистемологии и методологии и взаимопроникнуты диспутами о „философии науки” или „войнах парадигм”, как их некоторые называют» [72, р. 3]. При этом у интереса научного есть и позитивная экстерналиа — проявляется эффект «диффузии знаний»: «Рост объема научных публикаций по этой теме отмечается и ростом числа публикаций — в основном книг, написанных консультантами или практиками, в основном в последнее время. Они продвинули множество возможных путей, как улучшить результативность бизнеса, как показывает быстрый взгляд на бизнес-секцию в любом книжном магазине в любом аэропорте. Стратегический менеджмент, реинжиниринг бизнес-процессов, всеобщий менеджмент качества, УЧР, менеджмент ценностями, менеджмент знаниями, инновациями, фокус на потребителях, система сбалансированных показателей, и пятьдесят семь различий лидерства — все они имеют продвинутые ответы, обычно просто ответ, как улучшить результативность. Многие из них, конечно, копируются в практику общественного сектора» [72, р. 4–5].

Однако такая тенденция приводит к негативным последствиям с позиций «методологической чистоты» и возникновению эклектичного подхода по принципу «подобрать и смешать» (*pick and mix*), в частности социальный конструктивизм (теорию социальных конструктов Бергмана и Лукмана) с политологией и неонституционализмом. Это очевидно проявляется при рассмотрении показателей результативности, которые сами по себе являются социальным конструктом и не имеют отношения к реальности с рациональными объяснениями поведения.

Что же касается дисциплинарного наполнения теории результативности организаций

общественного сектора (ООС), то часто искусственные барьеры между дисциплинами и разделение парадигм ограничивают полезность любого чисто дисциплинарного подхода. Специальные разделы теории в общественных науках, которые релевантны теории результативности ООС, включают институциональную теорию, ресурсную теорию (или теорию зависимости от ресурсов), теорию комплексности, и наконец, эволюционную или экологическую теорию организации.

Такое искусственное разделение приводит к растрате общественных ресурсов вследствие искусственно возводимых барьеров по исследованию схожих предметных полей и возникающей конкуренции между представителями различных общественных наук. Таким примером может служить практически параллельное развитие политологической теории и методологии оценки результативности (*Evaluation Theory*) и экономико-управленческой концепции исследования результативности деятельности государственных органов: ее измерения (*Performance Measurement*), оценки (*Performance Evaluation*) и управления (*Performance Management*). Система управления результативностью в идеальной модели предполагает как измерение результатов деятельности организации, имеющей измеримые количественно цели (*Performance Measurement*), так и оценку степени их достижения (*Performance Evaluation*). Отчетность о достижении целей должна обеспечить для широких слоев потребителей и стейкхолдеров прозрачность и подотчетность государственных органов (*Accountability and Transparency*), а руководители государственных организаций должны обеспечить тем самым систему принятия решений на основе получаемой информации о работе руководимой организации. Лишь в том случае возникает системный эффект, когда нет разрыва между системой оценки и принимаемыми решениями. Согласно Хансену, «дополнительной особенностью РМ, по сравнению с оценкой (в узком смысле), является то, что система РМ (*Performanse Management*) встроена в рутины организации. Это реализуемо в принципе, и часто на практике система РМ имеет большое воздействие на организационные приоритеты и деятельность, базируясь на предположении, «что вы измеряете есть то, что вы достигаете» [54, р. 3]. В этом смысле РМ рассматривается как форма «институционализированной оценки», которая впрочем не обязательно имеет целью и следствием рост эффективности организации. Зачастую целью может быть процесс обучения,

в том числе через бенчмаркинг, контроль процессов и деятельности сам по себе.

Такая терминологическая и содержательная «путаница и мешанина» в междисциплинарных исследованиях является не только вопросом терминологических разногласий среди кабинетных ученых разных направлений, но и приводит к диссонансу при практической реализации идей и программ, в частности при внедрении на практике механизмов управления результативностью, которые должны улучшить значимые для общества результаты деятельности государственных структур и организаций. В результате возникают фрагментированность институциональных изменений, их неверное понимание как на уровне руководителей организаций, так и рядовых сотрудников. Иллюстрацией вреда искусственных барьеров является пример К. Тальбо, когда исследование, порученное его группе по изучению результативности деятельности организаций общественного сектора (с использованием методик и принципов измерения результативности) в Великобритании, осуществлялось параллельно с работой коллег, использующих методологический подход в рамках концепции «*Evaluation Research*», причем первичные данные, собираемые исследовательскими группами, для обоих видов оценки на 80–90 % совпадали. Попытка соединить оба исследования в одно и тем самым сэкономить значительную часть бюджетных ресурсов успехом не увенчалась, и оба проекта осуществлялись параллельно [72, p. 30–31]. Причем эта ситуация продолжается не одно десятилетие, несмотря на призывы к интеграции подходов в рамках междисциплинарных исследований [45], и в том числе даже в ОЭСР осуществляются оба вида оценки [49].

4. Заключение: от научного дискурса к формированию методологии оценки эффективности институциональных изменений

Вопрос об эффективности институциональных изменений при производстве государственных услуг является непростым с онтологической и методологической точек зрения. Рассматривая данный вопрос и результаты институциональных изменений, мы используем экономический подход. Он предполагает операционализируемость результатов действий субъектов, позволяющую выстроить эндогенную систему управления, в которой детерминированные факторы, на которые может воздействовать субъект, определяют конечный результат действий системы (факторы

становятся управленчески-релевантными). Универсальной экономической категорией, характеризующей успешность работы субъекта по использованию ресурсов для производства благ, является эффективность.

Вместе с тем, для субъектов общественного сектора эта категория имеет свои особенности, и в этом плане результаты, однозначно интерпретируемые в рамках частного сектора, далеко не так однозначны в секторе общественном. Базовый принцип экономической эффективности — соотношение затрат и результатов — может служить основой для формирования методологии оценки эффективности институциональных изменений в той или иной степени приближения и с рядом оговорок и допущений.

Что же касается объекта оценки, то ситуация его многоаспектности и многоуровневости также требует рассмотрения. На уровне аспекта оценку результата деятельности государства и его структур можно рассматривать следующим образом.

Оценка деятельности системы государственного управления в целом. С точки зрения измерения в системе оценки преобладает рейтинговый подход, и динамика наиболее значимых показателей является свидетельством успешности институциональных изменений в этой сфере. Применительно к эффективности государственного управления речь идет в первую очередь о динамике таких показателей, как индексы в рамках системы WGI¹, в частности, это значение интегрированного индекса, объединяющего шесть подиндексов, и в особенности значение подиндекса «эффективность правительства» (*Government Effectiveness*). Не менее значимой, в частности в стратегических документах Президента и Правительства РФ, является динамика индекса восприятия коррупции (*CPI*), индекса Doing Business и индекса страновой конкурентоспособности ВЭФ², где Россия находится на 43-м месте — выше Италии, но ниже Панамы), улучшение позиций в которых должно являться свидетельством улучшения качества государственного управления.

Другой нерейтинговый способ оценки эффективности государства — выявление степени удовлетворенности населения качеством и доступностью государственных услуг. Как уже

¹ Projects of World Bank Group. URL: <http://projects.worldbank.org> (Accessed 10.06.2017).

² См.: http://www3.weforum.org/docs/GCR2016-2017/05FullReport/TheGlobalCompetitivenessReport2016-2017_FINAL.pdf.

отмечалось выше, этот показатель также является однозначной метрикой работы чиновников в рамках российской системы оценивания и, тем самым, потенциальным объектом манипулирования.

Можно выделить мезоуровень оценки, на субнациональном уровне речь идет о ситуации на уровне отдельных регионов, и/или, администраций населенных пунктов. В России в конце 2000-х были созданы формальные институты оценки эффективности губернаторов и глав администраций, разработан и внедрен целый ряд показателей, характеризующих деятельность субнациональных органов власти [12, 20]. Главная проблема в этой сфере — их слабая управленческая релевантность, нам неизвестны случаи, когда губернаторов снимали с должности на основе объективной картины рейтингов.

Следующий уровень оценки — государственного органа — рассматривается в литературе и на практике достаточно широко, от уровня министерств и федеральных агентств до конкретного учреждения и структуры как отдельной организации, занимающейся производством государственных услуг. Именно с ними связано становление системы оценки в ряде стран постсоветского пространства (в частности, в России и Казахстане), хотя главной проблемой является недостаточная эффективность самой системы оценки эффективности [12].

И, наконец, наноуровень оценки — оценка конкретных сотрудников, как руководителей, так и исполнителей. Для руководителей в общественном секторе широкое распространение получила концепция «ключевых показателей результативности» (*Key Performance Indicators — KPI*), при этом имплицитно предполагается, что руководители должны достигать установленных сверху универсальных показателей благодаря собственным усилиям и усилиям руководимых ими коллективов через реализацию своих управленческих компетенций. Вместе с тем, тут возникает уже описанная в литературе проблема трансакционных издержек, в частности издержек мониторинга, издержек влияния и издержек оппортунистического поведения [35], и проблема стимулирующих контрактов.

Другой закономерный вопрос — о сущности того, что является результатом, а что затратами при реализации институциональных изменений, в частности применительно к реформам в сфере производства государственных услуг. Для организаций общественного сектора существует разграничение непосред-

ственного (*Output*), конечного социально значимого результата (*Outcome*) или социального воздействия (*Impact*). Последнее может быть следствием как прямых действий органов государственной власти, так и влияния целой группы косвенных факторов. Значимой для общества будет являться именно последняя категория, характеризующая воздействие, тогда как проще всего оценить работу учреждений и отдельных сотрудников исходя из наблюдаемости непосредственных результатов (что в большинстве случаев и делается). Но даже в этом случае для выработки системы показателей, характеризующих результат (продукт) работы чиновника и учреждения как степень достижения определенных целей, необходимо следование следующим критериям [35]:

- специфичность (цели должны соответствовать области компетенции субъекта);
- измеримость (достижение цели можно проверить, в том числе и прежде всего — с помощью количественных индикаторов);
- релевантность (наличие четкой связи цели с основной деятельностью субъекта);
- достижимость (цели должны быть потенциально достижимы).

Применительно к макроуровню, т. е. результативности реформ в целом, наиболее распространенной является классификация целей, предложенная Поллитом и Букертом¹ [66]:

1) операционные результаты (как правило, ассоциируемые с сокращением бюджета, персонала и др.);

2) улучшение процессов в рамках структур общественного спектра, приводящих, в частности, к сокращению трансформационных и трансакционных издержек и, тем самым, улучшению соотношения между затратами и социально значимыми результатами (т. е. по сути росту эффективности). Рассматривая результат через улучшение процессов в сфере государственного управления, необходимо отметить, что они являются необходимым элементом улучшений, ведущих к достижению конечных результатов и воздействий. Именно благодаря изменению в процессах и возникают изменения в административной культуре, которые приводят к культурным и ментальным изменениям внутри государственного аппарата и тем самым влияют на такой значимый показатель, как удовлетворенность граждан качеством государственных услуг. Именно изменения в процессах могут

¹ Подробнее о классификации результатов реформ и их взаимосвязи, а также дискуссию о проблемах результативности в отечественной литературе см. в [12].

быть свидетельством данных культурных изменений. Зачастую проблема системных культурных и ментальных изменений упирается в сопротивление госслужащих, так как это может ухудшать их социальный статус и соотношение между вознаграждением (в широком смысле, описанном в частности У. Нисканеном [60]), и усилиями, необходимыми для их получения. В ходе реформ, на наш взгляд, можно выделить два наиболее ярких типа улучшений в процессах: рост клиентоориентированности и возрастание ориентации на результат;

3) как результат может рассматриваться широкий набор изменений в совокупном потенциале политической и административной системы (системные улучшения). Направления данных изменений следующие¹:

— стратегические изменения (изменения преследуемых целей, изменение будущего потенциала экономической системы, к примеру, рост конкурентоспособности предприятий за счет снижения административных барьеров);

— структурные и процессные изменения (изменения правил, институтов, контрактов), которые способствуют достижению поставленных целей (к примеру, сокращение списка документов или изменение правил регистрации юридических лиц способствует достижению цели сокращения административных барьеров);

— культурные изменения предполагают изменения ментальных моделей чиновников и потребителей, типа поведения и символов достижения стратегических целей;

4) результатом может быть степень достижения желательного идеального состояния. Если идеалом является компактный государственный аппарат, деятельность которого предполагается по квази-рыночным принципам, то реформы в данном направлении (внедрение аутсорсинга, приватизация функций и др.) оправданны в случае движения системы в направлении такой цели.

¹ Наша модификация подхода Адриана Ритца. См.: Ritz A. Evaluation von New Public Management — Grundlagen und empirische Ergebnisse der Bewertung von Verwaltungsreformen in der schweizerischen Bundesverwaltung. Bern u.a. 2003. S. 211.

Все данные результаты реформирования могут идти параллельно, а могут принимать пирамидальную форму [67]. В основании пирамиды — операционные результаты, далее идут улучшения процессов, системные улучшения и, как конечный результат, достижение идеального состояния [67]. Вместе с тем, достижение целей может идти параллельно, а результат может и отсутствовать как по отдельным уровням, так и по составляющим каждого уровня в целом.

Если измерить непосредственные результаты, то зачастую возникает вопрос, как его определить и описать. Сам по себе термин «результат» как то, к чему стремится организация или система государственного управления в целом (в рамках четвертой группы результатов по Поллитту и Букерту — «видение будущего», это проявляется в различных концептах, таких как сервисное, локальное, адекватное, компактное, эффективное и др. государство [13]), является амбивалентным. По К. Тальбо, применительно к англоязычному терминологическому дискурсу: результативность (*Performance*), достижение, результаты, организационная эффективность, совершенство, качество, конечные результаты и т. д. [72, с. 22].

Таким образом, вопрос об оценке эффективности институциональных изменений в сфере производства государственных услуг в рамках экономического подхода имеет многоуровневый и многоаспектный характер, и при выработке методологии целесообразно рассмотреть эффективность дискретных институциональных альтернатив с позиций выгод и издержек при изменении отдельных параметров институтов. Это позволит провести диагностику состояния институциональной структуры, в частности производства государственных услуг на определенном уровне (макро-мезо-микро-нано), и далее на разных объектах выявить в динамике возможности для корректировки компонентов института (правил, установок, и санкций) для совершенствования дизайна управленческих и политических решений.

Список источников

1. Аузан А. А., Келимбетов К. Н. Позитивная реинтеграция: Новый подход к государственному управлению в постсоветских экономиках. — М.: Альпина Паблицер, 2016. — 392 с.
2. Аузан А. А. Институциональная экономика: Новая институциональная экономическая теория: учебник / под ред. А. А. Аузана, 2011 [Электронный ресурс]. URL: <http://rus.neicon.ru/xmlui/handle/123456789/15081/> (дата обращения: 04.05.2017).
3. Барабашев А. Г. Кризис государственного управления и его влияние на основные административные парадигмы государства и бюрократии // Вопросы государственного и муниципального управления. — 2016. — № 3. — С. 164–197.

4. *Большакова Ю. М.* Востребованность и качество государственных и муниципальных услуг в Республике Коми: социологический анализ // Проблемный анализ и государственно-управленческое проектирование. — 2015. — Вып. 1. — С. 118–125.
5. *Вольчик В. В.* Институциональные изменения и адаптивное поведение в сфере образования (На примере беспрофильного бакалавриата) // Высшее образование в России. — 2015. — № 8–9. — С. 98–104.
6. *Вольчик В. В.* Институциональные изменения: на пути к созданию общей теории // Журнал институциональных исследований. — 2012. — Т. 4. — № 4. — С. 4–6.
7. *Вольчик В. В., Зотова Т. А.* Адаптивная рациональность и экономическое поведение в эволюционном контексте // Terra Economicus. — 2011. — Т. 9. — № 4. — С. 54–64.
8. *Горяева Н. Г., Колесняк А. А., Захаров П. А., Мут Ю. В., Корниенко Д. С.* Оценка качества предоставления государственных и муниципальных услуг в Красноярском крае // Экономика и управление: проблемы, решения. — 2016. — № 9. — С. 108–115.
9. *Дэвид П.* Зависимость от пути развития и исторические общественные науки: вводная лекция // Истоки: из опыта изучения экономики как структуры и процесса. — М.: ГУ ВШЭ, 2006. — 534 с. — С. 183–207.
10. *Капогузов Е. А.* (ред.) На пути к государству XXI века: теория и зарубежный опыт модернизации государственного управления / под ред. Е. А. Капогузова. — М.: Русь; Омск, 2008. — 168 с.
11. *Капогузов Е. А., Чупин Р. И.* Институциональное проектирование качества пищевых продуктов в России // Journal of economic regulation (Вопросы регулирования экономики). — 2015. — Т. 6. — № 1. — С. 28–36.
12. *Капогузов Е. А.* Институциональная структура производства государственных услуг: от веберовской бюрократии — к современным реформам государственного управления. — Омск: Изд-во ОмГУ, 2012. — 408 с.
13. *Капогузов Е. А.* Дискретные институциональные альтернативы реформ государственного управления в странах с развитой и развивающейся институциональной средой // Journal of Institutional Studies. — 2016. — Vol. 8. — No. 3. — P. 102–115.
14. *Кирдина С. Г.* Институциональные матрицы и развитие России. Введение в X-Y-теорию. — Изд. 3-е, перераб., расшир. и илл. — М.: Нестор-История; СПб., 2014. — 468 с.
15. *Ле Гранд Дж.* Другая невидимая рука. — М.: Изд-во Института Гайдара, 2011. — 240 с.
16. *Мизес Л.* Бюрократия. Запланированный хаос. Антикапиталистическая ментальность: пер. с англ. — М.: Дело, 1993. — 328 с.
17. *Милгром П., Робертс Дж.* Экономика, организация и менеджмент: в 2-х т.; пер. с англ. И. В. Розмаинского, Д. Е. Тетерина, К. А. Холодилина под ред. И. И. Елисейевой и В. Л. Тамбовцева. — М.: Экономическая школа; СПб., 1999. — Т. 1. — 472 с.
18. *Милгром П., Робертс Дж.* Экономика, организация и менеджмент: в 2-х т.; пер. с англ. И. В. Розмаинского, Д. Е. Тетерина, К. А. Холодилина под ред. И. И. Елисейевой и В. Л. Тамбовцева. — М.: Экономическая школа; СПб., 2001. — Т. 2. — 468 с.
19. *Мюллер Д.* Общественный выбор III: пер. с англ. под ред. А. П. Заостровцева, А. С. Скоробогатова. — М.: ГУ ВШЭ, 2007. — XII + 1000 с.
20. *Назаров В.* Эффективна ли оценка эффективности? [Электронный ресурс]. URL: <http://www.forbes.ru/karera-column/menedzhment/59582-effektivna-li-otsenka-effektivnosti> (дата обращения: 11.11.2010).
21. *Норт Д.* Институты, институциональные изменения и функционирование экономики. — М.: Фонд экономической книги «Начала», 1997. — 190 с.
22. *Норт Д.* Понимание процесса экономических изменений. — М.: ГУ ВШЭ, 2010. — 256 с.
23. *Норт Д., Уоллис Дж., Уэбб С., Вайнгаст Б.* В тени насилия: уроки для обществ с ограниченным доступом к политической и экономической деятельности. — М.: Изд. Дом Высшей школы экономики, 2012. — 48 с.
24. *Пауэлл У. В., Димаджио П. Дж.* Новый взгляд на «железную клетку»: институциональный изоморфизм и коллективная рациональность в организационных полях // Экономическая социология. — 2010. — Т. 11. — № 1. — С. 34–56.
25. *Полтерович В. М.* Элементы теории реформ. — М.: Экономика, 2007. — 447 с.
26. *Полтерович В. М.* Трансплантация экономических институтов // Экономическая наука современной России. — 2001. — № 3. — С. 24–50.
27. *Попов Е. В., Сухарев О. С.* Институциональные факторы экономических изменений теории Дугласа Норта // Журнал экономической теории. — 2016. — № 3. — С. 117–133.
28. *Ставинская А. А.* Институциональные альтернативы воздействия потребителей на качество государственных услуг: автореф. дис. ... канд. экон. наук. — М., 2010.
29. *Тамбовцев В. Л.* Предметное поле новой институциональной экономической теории // Terra Economicus. — 2007. — Т. 5. — № 3. — С. 9–17.
30. *Тамбовцев В. Л.* Экономическая теория неформальных институтов. — М.: РФ-Пресс, 2014. — 176 с.
31. *Тамбовцев В. Л.* Институциональные измерения: к проблеме микрооснований теории // Общественные науки и современность. — 2016. — № 5. — С. 140–150.
32. *Тамбовцев В. Л.* Миф о «культурном коде» в экономических исследованиях // Вопросы экономики. — 2015. — № 12. — С. 85–106.

33. Тамбовцев В. Л. Стандарты публичных услуг: экономическая теория, международный опыт и российские реформы // Доклады РЕЦЭП. — 2004. — № 1. — С. 129–175.
34. Тамбовцев В. Л. Экономическая теория институциональных изменений. — М.: ТЕИС, 2005. — 542 с.
35. Тамбовцев В. Л., Капогузов Е. А. Реформы государственного управления: теоретические основы и практическая реализация: учебное пособие. — М.: ТЕИС, 2010. — 144 с.
36. Ходжсон Дж. Эволюционная и институциональная экономика как новый мейнстрим // Экономический вестник Ростовского государственного университета. — 2008. — Т. 6. — № 2. — С. 8–21.
37. Шаститко А. Е. Предметно-методологические особенности новой институциональной экономической теории // Вопросы экономики. — 2003. — № 1. — С. 24–41.
38. Шаститко А. Е. Неинституциональная экономическая теория. — М.: ТЕИС, 2010. — 828 с.
39. Ширяев И. М. Зависимость от предшествующего пути развития и создание пути развития как важнейшие концепции в эволюционной экономике // Journal of Economic Regulation. — 2013. — Т. 4. — № 3. — С. 103–112.
40. Южаков В. Н. Качество государственных и муниципальных услуг: усилия и результаты административной реформы // Вопросы государственного и муниципального управления. — 2014. — № 1. — С. 52–72.
41. Alford J. Engaging Public Sector Clients: From Service Delivery to Co-production. — Palgrave Macmillan, UK, 2009. — 261 p.
42. Allen R. New Public Management: Pitfalls for Central and Eastern Europe // Public Management Forum. — 1999. — No. 1. — Vol. 5.
43. Ariely D. Predictably Irrational — The Hidden Forces that Shape our Decisions. — London, Harper, 2008. — 384 p.
44. Bever M. Key Concepts in Governance. — Sage, Los Angeles, 2009.
45. Blalock A. B. Evaluation research and the performance management movement: from estrangement to useful Integration // Evaluation. — 1999. — No. 5(2). — P. 117–149.
46. Bouckaert G. Die Dynamik von Verwaltungsreformen: Zusammenhänge und Kontexte von Reformen und Wandel // W: Jahn u.a. 2011. Status-Report Verwaltungs reform. Eine Zwischenbilanz nach zehn Jahren. — Berlin: Edition Sigma, 2004. — S. 22–35.
47. Bovaird T., Loeffler E. Public management and governance / ed. By Tony Bovaird and Elke Loeffler, 3.ed Edition. — London [e. a.] : Routledge, 2016 — 400 p.
48. Campbell J. Institutional Change and Globalization. — Princeton, Oxford: Oxford University Press. 2004. — 264 p.
49. Curristine T. Performance Budgeting in OECD Countries. — OECD, Paris, 2007. — 226 p.
50. Deeg R. Path Dependency, Institutional Complementarity, and Change in National Business Systems // In: Glenn Morgan/Richard Whitley/Eli Moen (eds.). Changing Capitalism: Internationalization, Institutional Change, and Systems of Economic Organization. — Oxford: Oxford University Press, 2004. — P. 21–52.
51. Engelstad F., Hagelund A. Cooperation and Conflict the Nordic Way: Work, Welfare, and Institutional Change in Scandinavia // De Gruyter Open, Warsaw, Berlin, 2016. — P. 6.
52. Gigerenzer G. Adaptive Thinking. — Oxford. Oxford University Press, 2000.
53. Hall Peter A. Policy Paradigm, Social Learning and the State // Comparative Politics. — 1993. — No. 25. — P. 275–296.
54. Hansen M. B. Performance Management and Evaluation: Handbook of Social Policy Evaluation. — Palgrave Macmillan, London, 2017. — 576 p.
55. Jenej G., Gulacsi L. Do Western Models Work in CEE Countries? Some Insights from the Hungarian Perspective // Improving the Quality of East and West European Public Services / ed. By E. Löffler and Mirko Vintar. — Bratislava: Ashgate, 2004. — P. 107–116.
56. Kuhlmann S., Wollmann H. Introduction to comparative Public Administration. — Edward Elgar, 2014. — 360 p.
57. Lipsky M. Street-level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services. — New York: Russell Sage Foundation, 1980. — Vol. 10. — P. 116–116.
58. Lütz S. Zwischen Pfadabhängigkeit und Wandel — „Govenance“ und die Analyse kapitalistischer // Institutionenentwicklung polis Nr. 62, FernUniversität. — Hagen, 2006.
59. Mendoza R., Olfindo R., R. Poco L. C. Governance and Institutions in the Philippines: ASOG working paper 17–002. 2017. — 39 p.
60. Niskanen W. Bureaucracy and Public Economics. — 2nd ed. — Vermont: Edward Elgar, 1994.
61. Offermanns M. Bürokratie und Vertrauen: die Institution Vertrauen in der Ökonomischen Theorie der Bürokratie. — Nomos, Baden-Baden, 1990. — 235 p.
62. Ongaro E. Public Management Reform and modernization: Trajectories of Administrative Change in Italy, France, Greece, Portugal and Spain // Edward Elgar Cheltenham, UK Northampton, MA, USA, 2009. — 336 p.
63. Osborne S. The new Public Governance? Emerging perspectives on the theory and practice of public governance // Edited by Stephen P. Osborne. — London: Routledge; New York, 2010. — 448 p.
64. Peters G. Institutional Theory Problem and Prospects. Debating Institutionalism // In J. Pierre, G. B. Peters, and G. Stocker (Eds.). — Manchester, UK, Manchester University Press, 2008.
65. Pierson P. Politics in Time. History, Institutions, and Social Analysis. — Princeton: Princeton University Press, 2004. — 208 p.
66. Pollitt Ch., Bouckaert G. Public Management Reform: A Comparative Analysis: New Public Management, Governance and the Neo-Weberian State. — 3-th Edition. — Oxford: Oxford University Press, 2011.

67. *Promberger K., Bernhardt J., Niederkofler C.* Grundlagen zur Evaluation von Verwaltungsreformen. — Lindle, Wien, 2006. — S. 31–36.
68. *Schick A.* Why Most Developing Countries Should Not Try New Zealand's Reforms // World Bank Research Observer (International). — 1998 (13). — P. 23–31.
69. *Schwanke K., Ebinger F.* Politisierung und Rollenverständnis der deutschen administrativen Elite 1970 bis 2005 // In: Bogumil/Jann/Nullmeyer (Hrsg.): „Politik und Verwaltung. Sonderheft 37 der Politischen Vierteljahresschrift“. — Wiesbaden: Verlag für Sozialwissenschaften 2006 — S. 233.
70. *Soederberg S., Menz G., Cerny P.* Internalizing Globalization: The Rise of Neoliberalism and the Erosion of National Models of Capitalism. — London; New York: Palgrave Macmillan, 2005. — 297 p.
71. *Talbot C.* Measuring Public Value — A Competing Values Approach. — London, The Work Foundation, 2008.
72. *Talbot C.* Theories of performance. Organizational and Service Improvement in the public sector domain. — Oxford: Oxford University Press, 2010. — 270 p.
73. *Tang S.* A general theory of institutional change. — London; New York: Routledge, 2011. — 144 p.
74. *Thelen K., Steinmo S.* Historical Institutionalism in comparative politics. — Cambridge: Cambridge University Press, 1992. — 251 p.
75. *Thelen K., Streeck W.* Beyond Continuity. Institutional Change in Advanced Political Economies. — Oxford: Oxford University Press, 2005. — 312p.
76. *Thelen K.* Beyond Comparative Statics: Historical Institutional Approaches to Stability and Change in the Political Economy of Labor / The Oxford Handbook of Comparative Institutional Analysis. — Oxford, 2012. — P. 41–62.