

**Г.А. Борщевский\***

## **ТРАНСФОРМАЦИЯ ИНСТИТУТА ГОСУДАРСТВЕННОЙ БЮРОКРАТИИ: ОТ СОВЕТСКОГО ОПЫТА К СОВРЕМЕННОСТИ**

*Аннотация.* В статье автор стремится выявить политические факторы трансформации государственной службы в России и рассмотреть развитие института бюрократии как непрерывный процесс, происходивший на фоне политических изменений позднесоветского периода и постсоветского политического транзита. Предлагается классификация политических факторов трансформации института бюрократии, оценивается их влияние с помощью расчетных индексов. Данные индексы принимали минимальные значения в середине 2000-х годов, а оптимальные – в конце 1980-х и в настоящее время. Современные дисфункции государственной службы, как показало исследование, во многом определяются неоптимальным институциональным выбором, сделанным в 1990-е годы. В качестве направления для выхода института государственной службы из состояния неэффективного равновесия автор предлагает формирование публичной службы, т.е. института, объединяющего различные виды деятельности по воспроизводству общественных благ.

*Ключевые слова:* общественный институт; государственная служба; бюрократия; политические изменения; политические факторы; реформа.

---

\* **Борщевский Георгий Александрович**, кандидат исторических наук, доцент РАНХиГС при Президенте РФ, e-mail: [ga.borshchevskiy@migsu.ranepa.ru](mailto:ga.borshchevskiy@migsu.ranepa.ru)

**Borshchevskiy George**, Department of Civil Service and Personnel Policy, Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (RANEPА), e-mail: [ga.borshchevskiy@migsu.ranepa.ru](mailto:ga.borshchevskiy@migsu.ranepa.ru)

**G.A. Borshevskiy**  
**Institutional transformation of the Russian state bureaucracy**  
**from Soviet experience to the modernity**

*Abstract.* We define the civil service as a political and administrative institution established to meet the needs in the professional performance of political decisions and providing the daily contact between the society and the political power. The current Russian legislation does not define civil service in terms of current the features of public institutions. This may be the reason why the institutionalization of the civil service in post-Soviet Russia faces difficulties. We see ways to overcome this contradiction, which include the improvement of legislation and implementation to the strategic documents the goals, objectives and performance criteria of civil service institution-building. This goals and objectives should orientate the civil servants to ensure economic growth and improving the quality of citizen's life. The architecture of the civil service institution was offered, including the legal, institutional and human components. We identified the institutional characteristics and location of this institution in the environment of society. The algorithm of civil service institutional change was clarified, which includes elements such as institutional selection, the definition of institutional norms and institutional effects. The requirements for the assessment of institutional effectiveness were formulated. We proved the necessity to describe the driving forces of civil service development not only by external influences, but also its internal environment. The comparison of this set of statistics with indicators of internal development of the civil service allows concluding about the correlation between the civil service performance on different stages of its institutional transformation and attainment the priorities of the economy and society.

*Keywords:* social institute; bureaucracy; public service; political changes; political factors; reform.

**Научный контекст политологических**  
**исследований бюрократии**

Со времен М. Вебера, Ф. Гуднау и В. Вильсона, введших понятие политико-административной дихотомии, политологи исследуют роль государственной бюрократии в качестве инструмента реализации государственной политики и медиатора общественных взаимодействий, своего рода «приводного ремня» государственной машины. В связи с этим эффективность бюрократии влияет на работоспособность институтов власти и их способность взаимодействовать с иными институтами общества.

Трансформации института бюрократии вписываются в общий контекст политических изменений. Однако природа этих из-

менений трактуется по-разному. Так, в рамках контекстного подхода (Р. Даль) определяющим фактором политических изменений считается внешний социально-экономический контекст, в рамках цивилизационного подхода (С. Хантингтон) политические изменения выводятся из необходимости согласования позиций различных акторов. Представители социологии развития (Т. Парсонс, П. Штомпка) рассматривают политические изменения как переход от традиционного общества к обществу модерна и постмодерна. Применительно к вопросам бюрократии этот вопрос разработан Ш. Эйзенштадтом [Эйзенштадт, 2010]. Он выделял традиционную модель бюрократии, характеризующуюся односторонней зависимостью государственных служащих от политического руководства; модернизационную модель, отмеченную ориентацией бюрократии на общественные цели и подконтрольностью обществу. Также выделена транзиторная модель, в рамках которой бюрократия ориентирована сама на себя, так как уже вышла из-под контроля политической власти, но еще неподконтрольна обществу. Последняя модель логически перекликается с актуальным для современной России неопатримониализмом, при котором модернизационные процессы в результате сопротивления влиятельных акторов сопровождаются длительным сохранением устаревших рендоориентированных институтов [Гельман, 2015].

В мировой науке наблюдается конкуренция парадигм государственного управления [Henry, 1975]. В теории «рациональной» бюрократии М. Вебера критерием эффективности для института бюрократии выступает неукоснительное исполнение политических решений. *Неовеберизм* дополняет данную теорию вопросами мотивации и этики государственных служащих [Perry, Hondeghem, 2010; Jensen, Vestergaard, 2017]. Альтернатива представлена парадигмой *менеджеризма* (New Public Management), акцентирующей внимание на экономической эффективности бюрократии и минимизации различий между ней и сферой бизнеса [Niskanen, 1994; Kettl, 2000]. Критика такого подхода [Gaebler, Miller, 2006] способствовала появлению парадигмы *общественно-государственного управления* (Good Governance), сочетающей элементы экономической эффективности, политической нейтральности бюрократии и ориентации на нужды граждан [Denhardt, 2015; Pora, 2017].

В современных исследованиях преобладают идеи о совместном производстве благ обществом и государством [Osborne, Rad-

nor, Strokosch, 2016]; о сетевом взаимодействии [Шабров, 2005; From high-reliability... 2017], об экспертной роли бюрократии [Boushey, McGrath, 2017; Esmark, 2017]. Вопрос об отношениях политиков и бюрократов сохраняется в повестке дня [Peters, 2010; Hong, 2017; Nielsen, Moynihan, 2017], согласование интересов субъектов на центральном и региональном уровнях также привлекает широкое внимание [Trondal, Bauer, 2017]. Однако исследователи все чаще указывают на *движение общества в сторону передачи функций от правящего политико-административного слоя напрямую гражданам* [Rhodes, 1996; Sjoberg, Mellon, Peixoto, 2017; Василенко, 2015]. Смещение акцентов в эту сторону мы склонны рассматривать не только как следствие развития новых технологий, открывающих для общественности доступ к государственной информации государства, но и в более глобальном контексте. *Ни одна из парадигм – неовеберрианская, менеджеристская, общественно-государственного управления – не отвечает на вопрос об общественной роли государственной службы*, что признают многие авторы [Pollitt, Bouckaert, 2011; Комаровский, 2013; Барабашев, 2016]. Данные парадигмы не предлагают инструментов для преодоления институциональных дисфункций бюрократии [Andrews, 2008; Ruiz, 2016].

На наш взгляд, такое положение связано с *кризисом, наблюдаемым как в политической науке, так и в прикладной политике*. Теоретический кризис проявляется в усложнении используемых теоретических конструктов без адекватного увеличения их эвристического потенциала. В отличие от модели кризиса развития, данный кризис не приводит к прорывам, способствующим ресинхронизации познавательной системы [Crisis, choice, and change, 1973; Ильин, 2016].

Кризис в прикладной политике выражается в использовании архаичных политических форм при решении современных проблем. Ведущие российские эксперты констатируют возврат политической практики к недемократическим формам принятия и исполнения решений: «Политбюро-2.0» [Политбюро 2.0, 2015]; неономенклатура [Нисневич, Рябов, 2017; Оболонский, 2015]; «управляемая демократия» [Соловьев, 2017], неопатримониализм [Gelman, 2016] и т.д. Академик Ю.С. Пивоваров пишет, что бюрократия в России воспринимается не как наемный аппарат, а как «начальство над обще-

ством», и политические изменения постсоветских лет не привели к переменам в данном вопросе [Пивоваров, 2014].

Актуализация властью советских политико-административных практик диктует необходимость изучения причин и перспектив этого процесса. Долгое время после распада СССР советские практики позиционировались экспертами как заведомо порочные, постулировалась необходимость их скорейшего вытеснения «передовыми» западными наработками. Но консервативные процессы последних лет и рост конфронтации со странами Запада ведут к востребованности «*новой оптики*» для изучения процессов советского периода и постсоветского транзита. Сегодня как никогда востребована альтернативность взглядов на прошлое и реалии современности.

Здесь мы возвращаемся к отмеченному выше кризису политической теории. Прежние идеологически окрашенные подходы к проведению политических исследований оказываются неприменимыми в условиях современной России, где сочетаются советско-номенклатурная организация бюрократии, рыночная экономическая политика и имперско-православная идеология внешней политики. Необходимо предложить новые критерии для оценки этого спонтанно сложившегося синтеза. Чтобы понять тенденции и перспективы развития современных институтов, исследователь должен изучать не только сами эти институты, но смотреть как бы с более отдаленной точки. Чтобы политические исследования, выражаясь словами Р. Таагеперы, не «скакали на одной ноге» [Taagerera, 2017], следует преодолеть удобные ограничения привычных образов мышления, ставить большие вопросы и учитывать глобальные процессы. Руководствуясь этими принципами, в данном исследовании мы используем широкий комплекс количественных и качественных методов, чтобы выявить факторы, влияющие на связи между процессами внутри института государственной службы и конечным эффектом для общества от его функционирования. Поиск в этом пространстве имеет как теоретическую, так и практическую ценность.

### **Методология исследования**

Гипотеза настоящего исследования состоит в предположении о наличии взаимосвязей между политическими изменениями,

происходящими в российском обществе, и трансформациями института государственной службы. Представляется важным выяснить, как соотносятся изменения системы госслужбы с развитием общественно-политических процессов.

Квантификация функций бюрократии в зависимости от специфики реализуемых политических приоритетов создает условия для ориентации ее деятельности на достижение общественно значимых результатов. Снижение институциональной автономии государственной службы, способствующей состоянию длительного неэффективного равновесия в ее реформировании («институциональной ловушки») [Полтерович, 2016], возможно посредством ее конвергенции с иными институтами, объединяющими различные виды деятельности по воспроизводству общественных благ.

Одним из важных теоретических положений неoinституциональной методологии является идея о зависимости состояния институтов от предшествующего развития («эффект колеи») [см.: Аузан, 2015]. Система государственной службы инерционна, ввиду чего изменения в ней происходят замедленно. Политические изменения оказывают определяющее, но далеко не мгновенное воздействие на свойства государственной службы, чем обосновано включение в горизонт исследования продолжительного временного периода позднесоветского и постсоветского политического транзита. Это важно для того, чтобы не только видеть следствия, но и понимать причины изменений, закономерности развития анализируемого института. Современный уровень политической науки [Сморгунов, 2011] позволяет обобщить тенденции и выработать на этой основе подходы для решения задач реформирования государственной службы.

Институционализм объясняет поведение индивидов и общественных групп групповыми установками (институциональными нормами). Поле институционального анализа охватывает весь спектр формальных и неформальных норм [Купряшин, 2017]. Все институты влияют друг на друга, и каждый из них сопротивляется попыткам изменений извне. Институциональные изменения всегда возникают как результат переговоров, компромисс между стейкхолдерами. Ввиду этой особенности мы считаем необходимым изучить политический дискурс в отношении реформ бюрократии в хронологических рамках нашего исследования – от *развитого социализма* 1980-х годов до современности.

Несмотря на изменения законодательных трактовок, государственная служба как институт всегда выполняла сходные функции. Это обстоятельство послужило основанием для сбора и анализа высказывания руководителей государства о бюрократии, ее проблемах и планируемых изменениях. Мы изучили высказывания представителей высшего руководства страны с 1980-х годов до настоящего времени. К руководителям государства в соответствующие периоды отнесены: члены Политбюро ЦК КПСС, председатели Правительства, Верховного Совета, Государственной думы РФ и президенты России. Нам удалось собрать большой массив эмпирических данных, включающий более 320 высказываний по рассматриваемой проблематике, что позволило использовать при их анализе аппарат математической статистики.

При составлении базы высказываний мы ориентировались прежде всего на публичные выступления перечисленных руководителей (доклады на сессиях Верховного Совета, съездах Коммунистической партии и пленумах ее Центрального комитета, заседаниях Государственной думы, а также Послания президента Федеральному Собранию). Упор на подобные источники объяснялся их программным характером, регулярностью и официально-стью. Интервью, мемуары, статьи использовались в ограниченном объеме. Все задействованные источники опубликованы.

Методология исследования предполагала контент-анализ текстов на предмет выявления фрагментов по интересующей нас тематике. Контекстный поиск осуществлялся по словам «государственная служба» («служащие»), «управленческие кадры», «аппарат органов управления», «бюрократия», «чиновник». Дополнительно контролировался термин «коррупция» как логически связанный с исследуемой проблематикой. Данный подход позволил снять правовые различия в интерпретации госслужбы в рассматриваемый период. В качестве единиц анализа использовались логически законченные фрагменты выступлений, содержащие критику бюрократии либо предложения по ее оптимизации. Сформированная таким образом эмпирическая база была структурирована по содержанию высказываний, их авторам, годам, источникам и тематике [Борщевский, 2017 b]. Мы старались выяснить, какие именно аспекты государственной службы привлекали внимание руководителей страны в каждый период времени, а затем анализировали, как их высказывания корреспондировали с реаль-

ными изменениями, дабы определить, содержали ли они продуманную политическую программу или лишь дежурную критику в адрес аппарата. Семантический анализ текстов позволил сопоставить содержание выступлений по одной тематике в разных политических условиях. Такое сопоставление дало ключ к ответу на вопрос о степени влияния политической конъюнктуры на вектор реформирования государственной службы. Распределение числа высказываний политических лидеров относительно проблем бюрократии мы обозначаем в статье как *политический индекс* реформирования государственной службы.

Таким образом, получено знание о связи между политическими импульсами и реальной управленческой практикой в нашей стране. Здесь, на наш взгляд, целесообразно применение семиотических методов анализа дискурса в политологическом исследовании [Ильин, 2015].

Кроме того, предложена классификация политических факторов, влияющих на трансформацию института государственной службы, дана оценка значения каждого фактора с применением метода главных компонент, регрессионно-корреляционного анализа, методов математической статистики. Важным методологическим основанием исследования является рассмотрение внешнего для института бюрократии социально-экономического контекста как фактора, воздействующего на ее институциональную трансформацию. Взаимосвязь между политическими и экономическими процессами в обществе традиционно является предметом исследования политологов [см., например: Коротаев, Билюга, Шишкина, 2017], однако применительно к реформам бюрократии этот аспект ранее не исследовался.

Кадровые и правовые трансформации государственной службы описаны в количественном виде с помощью расчета специального *административного индекса*. Данный индекс отражает социально-демографические характеристики госслужащих, расходы на бюрократию, объем реализуемых ею полномочий. Более подробно способ сбора и интерпретации данных по этим вопросам представлен в отдельном исследовании [Борщевский, 2017 а].

Кроме того, изучены иные политические факторы, влияющие на реформу бюрократии (государственное планирование и показатели эффективности управления), совокупность которых составляет *индекс социально-экономического развития (СЭР)*. Мы



сопоставили индикаторы и показатели из стратегических документов планирования, действовавших в хронологических рамках исследования, с программой статистического наблюдения. Целевые индикаторы и показатели, не обеспеченные близкими по смыслу статистическими показателями, были отброшены. Также отброшены статистические показатели, методология сбора которых изменялась в горизонте исследования, и производные от других показателей. Таким образом, все используемые показатели могут рассматриваться как независимые переменные. В результате подобной «фильтрации» статистических показателей было отобрано около 400 показателей, представляющих все отрасли и сферы народного хозяйства. В частности, используются такие обобщающие показатели, как численность населения, средняя продолжительность жизни, уровень дохода, уровень образования, численность и средний уровень оплаты труда занятых в национальной экономике, индекс развития человеческого потенциала (ИЧП).

Общее количество показателей достаточно велико, и каждая отрасль оценивается массивом показателей, что обеспечивает статистическую значимость результатов. Совокупность показателей по всем отраслям отражает процесс социально-экономического развития страны в конкретный момент времени. Динамика показателей по годам показывает вектор трансформации общества под влиянием политических изменений.

Далее были собраны количественные значения для каждого показателя внутреннего развития государственной службы и внешнего социально-экономического эффекта за каждый год исследования: с 1980-х годов до настоящего времени. Источниками данных являются официальная статистика и правовые акты; не используются оценочные, опросные, социологические и экспертные показатели, что обеспечивает объективность результатов. Используемые показатели различны по своему масштабу и единицам измерения, поэтому их непосредственное соотношение затруднено. Тенденции развития государственной службы и СЭР определяются построением обобщающих индексов методом главных компонент (*principal component analysis, PCA*). Индексы строились отдельно для показателей внутреннего развития госслужбы и внешнего социально-экономического эффекта. Индексы определяются с использованием статистического пакета *Stata*. Метод главных компонент широко используется для сжатия данных различного

формата с сохранением исходной информации. Применение этого метода в данном случае обоснованно, так как все показатели при используемой технике их отбора можно считать случайными величинами.

Расчет значений объясненной дисперсии (коэффициента детерминации) для каждого набора индексов позволяет определить статистическую значимость полученных результатов. Принимая значения от 0 до 1, данный коэффициент указывает на соответствие модели данным, т.е. на степень взаимного влияния агрегируемых показателей. В рамках исследования объясненная дисперсия считается приемлемой на уровне, близком к 50%. Модели с коэффициентом детерминации выше 80% признаются достаточно хорошими, а значения коэффициента, близкие к 1, характеризуют функциональную зависимость между переменными.

На завершающем этапе исследования мы оценивали взаимовлияние процессов внутреннего развития государственной службы и внешнего социально-экономического эффекта. Невозможно оценить точно, в какой степени политические изменения и динамика СЭР влияют на внутренние процессы бюрократии, и наоборот. Однако предлагается считать, что более эффективны трансформации института государственной службы в те периоды, когда:

- 1) существует наиболее тесная статистическая связь между индексами развития госслужбы и индексами социально-экономического эффекта;
- 2) улучшение значений индексов развития госслужбы происходит на фоне роста значений индексов внешнего социально-экономического эффекта.

Выполнение первого условия позволяет предположить, что процессы внутреннего и внешнего развития синхронизированы, протекают во взаимосвязи. Выполнение второго условия указывает на позитивные тенденции в динамике внутренних и внешних показателей. Корреляционный анализ позволяет оценить тесноту статистической связи между наборами индексов.

Таким образом, оценка институциональных трансформаций государственной службы от советского опыта к современности построена на изучении степени согласованности развития политической, экономической и административной сферы. Описываемая система оценки предполагает изучение длинных трендов развития, как общества, так и системы государственной службы. Предло-

женный нами временной горизонт более 30 лет является достаточным для целей подобного изучения.

### Политические факторы трансформации института бюрократии

Мы предлагаем определять *политический фактор* как условие, влияющее на процессы в экономике и обществе, связанное с особенностями политической системы, которое подлежит наблюдению, измерению и использованию для описания характеристик данного общества. В рамках исследования мы используем следующую *классификацию политических факторов институциональной трансформации государственной службы*:

- выступления политических лидеров;
- кадровая политика;
- система предписаний (политические ценности и правовые нормы);
- государственное планирование;
- механизм оценки эффективности управления.

Проследим динамику изменения данных факторов и их влияние на трансформацию государственной бюрократии на основании проведенного анализа документов и статистики, характеризующих функционирование аппарата бюрократии в длительном временно-м горизонте, начиная с периода *развитого социализма* и перестройки до настоящего времени.

В качестве первого фактора изучены *высказывания руководителей* страны по данному вопросу в течение анализируемого периода. Хотя подобные высказывания звучат часто, систематизированно они не изучались.

В ходе изучения высказываний политических лидеров о бюрократии обращает на себя внимание их параллелизм: несмотря на кажущееся многообразие, они могут быть сведены к нескольким ключевым темам, по каждой из которых политики разных взглядов озвучивали похожие мысли. Это свидетельствует о том, что существование сходных проблем заставляет описывать их похожим образом. При этом проблемы госслужбы интересуют политических лидеров не сами по себе, а лишь в общем контексте борьбы элит. Установлено, что высказывания политических лидеров о бюрокра-

тии соотносятся с электоральными циклами: число высказываний повышается в годы президентских и парламентских выборов.

У каждого из лидеров встречается мысль о необходимости замещения бюрократии структурами гражданского общества. Имплементация этой идеи, однако, наталкивается на *«парадокс лояльности»*: существование госслужбы, ориентированной на обслуживание действующей власти, удобно для любой правящей элиты. Выявлена закономерность, что чем слабее демократическое представительство, тем теснее связь политиков и бюрократов.

Анализируя фактор *кадровой политики*, следует констатировать, что термин «застой», употребляемый применительно к политической системе позднего социализма, вряд ли применим к государственной службе. В системе бюрократии происходили существенные изменения ее структуры и численности, менялись принципы территориальной и отраслевой организации аппарата, нормы оплаты труда, оценки и профессионального развития служащих. Значительную часть работников министерств и ведомств составляли профессионалы-технократы с профильным образованием и опытом работы в управленческой сфере. Часть госслужащих была переведена из центрального аппарата на предприятия. Уровень оплаты увеличивался как за счет роста должностных окладов, так и вследствие роста доли стимулирующих выплат, связанных с эффективностью. В большинстве отраслевых ведомств был введен хозрасчетный принцип финансирования. Расширялось применение органами власти новых кадровых технологий.

Повышение самостоятельности предприятий в годы перестройки снизило потребность в централизованном управлении. После отказа от однопартийной системы отсутствовал центральный орган, ответственный за кадровую реформу. Также не было официальной программы реформы бюрократии. К концу 1991 г. правопреемниками союзных органов стали ведомства России. Кадровые перестановки в высшем эшелоне происходили на фоне сохранения основной массы госслужащих и принципов их работы. Чехарда в руководстве повысила неустойчивость системы управления, а также способствовала снижению профессионального уровня руководителей. Изучив динамику процессов в системе госслужбы в 1990–2000-е годы, мы пришли к выводу, что в ходе реформ усилилось расслоение бюрократии: высшие управленческие должности заняли люди с либеральными взглядами, а должности

исполнителей – выходцы из советского госаппарата, враждебно настроенные к реформам.

К настоящему времени кадровый состав государственной службы полностью сменился, все управленческие структуры реформированы, обновлено законодательство, но эти меры не привели к исчезновению дисфункций института. Объяснить этот факт с позиций институционализма можно изначально неоптимальным институциональным выбором, а также слабым вниманием к институциональным нормам. В силу ограниченности ресурсов власть проводит «очаговую» модернизацию в виде отдельных технократических изменений [Слатинов, 2016]: внедрение информационных технологий, оптимизация численности кадров, эксперименты по внедрению оплаты по результатам, проектное управление, – которые не сопровождаются изменением системы норм и ценностей служащих [Пушкарева, 2017].

*Система предписаний* как политический фактор, влияющий на деятельность бюрократии, в советское время устанавливалась на уровне общегражданских и партийных норм. В период 1991–1994 гг. законодательство о госслужбе отсутствовало; ликвидация партийного контроля на фоне слабости правовой регламентации способствовала росту дисфункций института бюрократии. Необходимость формализации норм служебного поведения была вызвана ростом коррупции и высокой поляризацией кадрового состава государственных служащих. В 1995 г. был принят Закон «Об основах государственной службы», однако спустя два года президент Б.Н. Ельцин в своем послании констатировал, что институт госслужбы по-прежнему не приспособлен к решению современных задач.

В действующем Федеральном законе «О системе государственной службы» (2003) многие институциональные характеристики бюрократии проигнорированы и закреплён обслуживающий характер госслужбы при политическом руководстве. Чиновничество приобрело корпоративную организацию, но не получило ясно сформулированной цели деятельности. Формально оно должно служить закону и государству, но на деле эти категории персонафицируются в лице представителя нанимателя – непосредственного начальника.

К настоящему времени сложился огромный комплекс правовых актов по вопросам государственной службы, однако вопросы

о цели и смысле существования института, о том, какими характеристиками должен обладать современный госслужащий, не поднимаются ни в правовом, ни в общественно-политическом дискурсе. Неоптимальный институциональный выбор проявляется во фрагментации институциональных норм. В основном институционализация бюрократии идет по пути эволюции ее прежних форм.

Политические факторы *государственного планирования* и *оценки эффективности* взаимосвязаны, так как план априори содержит требования к ожидаемому результату, на основании которых проводится оценка.

В советский период, вплоть до распада СССР, в большинстве сфер народного хозяйства в ходе проведенного нами обследования более 400 статистических показателей, отражающих развитие всех отраслей экономики и социальной сферы, зафиксирована позитивная динамика развития. Единственной отраслью, где выявлена отрицательная динамика, было государственное планирование, и это важный результат, указывающий на то, что проблемы были связаны с недостатками управления на политическом уровне, а не с неэффективностью аппарата. Рассмотрение факторов в совокупности указывает на то, что аппарат госслужбы в анализируемый период был не идеальным, но весьма эффективным инструментом реализации политических программ. Неэффективность бюрократии вряд ли можно рассматривать в числе главных причин крушения социализма.

В первые десять лет постсоветского развития не было сколь-нибудь внятной стратегии развития государственной службы. Экспертные разработки не проходили общественного обсуждения и не получали формального одобрения на политическом уровне [Klimenko, Varabashev, 2017]. Идеи по институционализации государственной службы существовали и разрабатывались экспертами, однако политическое руководство, занятое внутриэлитным соперничеством, игнорировало их. На этом фоне экономические реформы были рыночными лишь по форме, но не по своему содержанию, так как решающую роль в них играла политико-административная элита. В этот период госслужба успешнее развивалась в приоритетных для политического руководства отраслях (например, в финансовом секторе).

Со временем стратегия все же была разработана, ей стала Концепция реформирования системы государственной службы РФ

(2001), одобренная президентом. В ней государственная служба была определена как *публичный, социальный, правовой, организационный институт*, деятельность которого направлена на непосредственное выполнение функций государства и лишь в последнюю очередь на обеспечение деятельности политических руководителей – это должно было стать критерием для оценки ее эффективности. Однако данную Концепцию приняли уже после того, как институциональный выбор относительно вектора развития государственной бюрократии был сделан. Все последующие правовые акты несли на себе отпечаток положений Концепции, но не отвечали ей полностью. Не наблюдается взаимосвязь между Концепцией реформирования государственной службы, действующим законодательством, программами реформирования на 2003–2005 и 2009–2013 гг., инновациями на ведомственном уровне. Программа на 2015–2018 гг. не была утверждена, и в настоящее время государственная служба РФ развивается на основании двух указов президента, в которых не заложены механизмы для изменения принципов функционирования бюрократии. Наиболее вероятное объяснение столь долгого – более двух десятилетий – неэффективного равновесия в отношении реформы госслужбы кроется в том, что такое положение соответствует реальным интересам правящих элит.

### **Тенденции и перспективы развития бюрократии**

Перечисленные выше политические факторы трансформации института бюрократии квантифицированы нами с помощью специальных индексов, позволяющих проследить динамику их изменений во времени и степень взаимного влияния. Динамика индексов в хронологических рамках исследования представлена на рисунке. Годы смены генсеков ЦК КПСС и выборов президента РФ показаны вертикальными линиями.

Как видно на графике, имеется эмпирическая закономерность, выражающаяся в соответствии динамики политических, социально-экономических и административно-бюрократических процессов, характеризуемых предложенными нами индексами. Развитие трех этих процессов, таким образом, представляется взаимосвязанным: позитивная динамика одних процессов сопровождалась ростом других, а спад значений каждого индекса, как

правило, происходил на фоне снижения прочих. Проследим эти тенденции в хронологическом порядке.

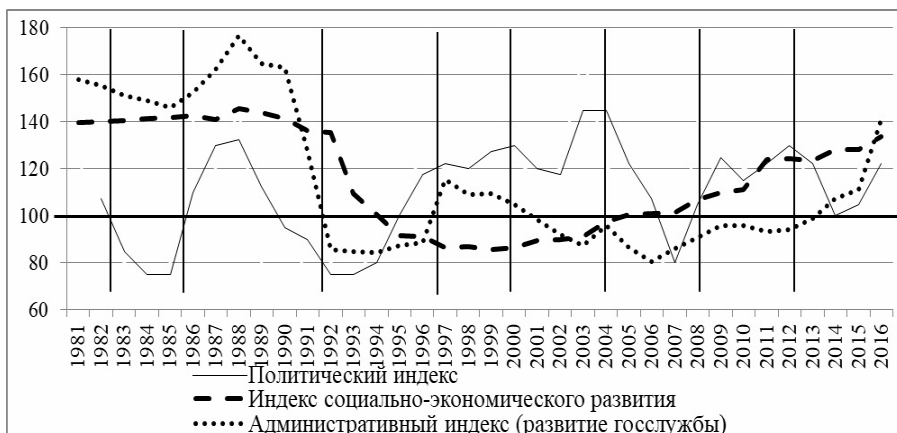


Рис.

### Динамика индексов, характеризующих трансформацию института государственной службы России в условиях политических изменений (%)

*Источник:* составлено автором по результатам собственного исследования; методика расчета индексов описана в тексте работы и в иных публикациях автора [см., например: Борщевский, 2017 а; 2017 б].

Первый анализируемый период, продолжавшийся до 1982 г., в историографии принято называть периодом *развитого социализма*. Для него характерна политическая стабильность руководства Л.И. Брежнева при умеренном экономическом росте. Стабильность политического курса выразилась в понижении публичного внимания к бюрократии. Оживление относится к XXVI съезду КПСС (1981). На уровне реальных изменений также зафиксировано снижение индекса развития госслужбы. Период 1982–1985 гг., именуемый политикой *ускорения*, связан с деятельностью на посту генерального секретаря ЦК КПСС Ю.В. Андропова и М.С. Горбачёва, пытавшихся увеличить темп роста экономики за счет развития промышленности без политических реформ. В данный период умеренный рост СЭР сопровождался отсутствием дискуссий



о госслужбе и снижением индекса госслужбы. В период 1986–1991 гг., именуемый *перестройкой*, политические лидеры (М.С. Горбачёв, Б.Н. Ельцин) часто высказывались по проблемам госслужбы. Началась радикальная смена управленческих кадров, сопровождавшаяся критикой госаппарата, получившей характер политической кампании. Была сделана попытка модернизации социализма за счет расширения политического плюрализма. Кратковременный рост СЭР сменился спадом, те же тенденции наблюдались в аппарате. К концу периода внимание к реформе бюрократии сходит на нет.

В годы первого президентского срока Б.Н. Ельцина (1992–1995), была реализована политика *«шоковой терапии»*. В экономике произошел резкий спад. На этом фоне руководство страны почти полностью оставило госслужбу вне пределов своего внимания. Интерес к теме отмечен лишь в середине 1990-х годов, когда шла подготовка закона «Об основах государственной службы» (1995). В избирательной кампании 1996 г. и позднее проблемы госаппарата встречались в выступлениях президента. На этом фоне наметились позитивные тенденции в развитии госслужбы.

Во второй президентский срок Б.Н. Ельцина (1996–1999) происходило перераспределение национального богатства в пользу узкого круга олигархов, поддержавших президента на выборах, что дало повод именовать эти годы *«семибанкирщиной»*. Экономика достигла дна к 1999 г., в аппарате государственных органов также наступил период спада, однако наблюдался рост числа упоминаний о госслужбе президентом. Эта тенденция характеризует высокую степень рассогласования между политическими заявлениями и реальной практикой управления, что выражалось как в сфере социально-экономической политики, так и в реформировании бюрократии.

В 2000–2003 гг. происходило выстраивание *«вертикали власти»* В.В. Путиным в течение его первого президентского срока. Были начаты структурные реформы, сделаны попытки ограничить произвол олигархии. Началось восстановление экономики, программа реформирования госслужбы (2003–2005), принятая в 2002 г., также дала первые плоды. В 2003 г. отмечен исторический максимум упоминаний высшими должностными лицами – президентом, премьером, руководством Госдумы – о госслужбе. Причи-

нами тому могут быть начавшаяся административная реформа, а также президентская избирательная кампания.

В 2004–2007 гг. высокие цены на нефть гарантировали изобилие в стране и поддержку курса президента в обществе, несмотря на остановку реформ. Этот период назван *«суверенной демократией»*, по высказыванию В.Ю. Суркова (2006) о том, что общественная поддержка курса президента имеет приоритет перед его соответствием международным нормам демократии. В данный период экономический рост замедлился, госслужба развивалась противоречиво, политическое руководство сократило публичное обсуждение данной проблематики.

Период президентства Д.А. Медведева (2008–2011) характеризуется как *«консервативная модернизация»*. Для данного периода характерно проведение резонансных, но неглубоких реформ (например, трансформации милиции в полицию) на фоне начала мирового кризиса и проявлений общественного недовольства в стране (протесты на Болотной площади в Москве и т.д.). В экономическом развитии явного спада не произошло, но развитие госслужбы по-прежнему было противоречивым. Реализация второй федеральной программы развития госслужбы на 2009–2013 гг. не дала ощутимых результатов. Пиковые значения числа упоминаний о госслужбе в политическом дискурсе соответствуют периодам избирательных кампаний 2007 и 2011 гг.

Наконец, период 2012–2017 гг. соответствует третьему президентскому сроку В.В. Путина. На наш взгляд, он довольно хорошо описывается публицистической формулой *«русская весна»*, получившей распространение после воссоединения Крыма с Россией в 2014 г. Для данного периода характерна активная внешняя политика, которая способствует общественному единению в условиях международных санкций. Экономика успешно развивается после кратковременного спада, достигнутое значение индекса СЭР примерно соответствует уровню 1992 г. Это означает, что последствия *«шоковой терапии»* преодолены только теперь.

Построение индексов в разрезе отраслей и экономики в целом методом главных компонент показывает, что в отраслях социальной сферы с 2000-х годов происходит подъем, который, однако, не компенсировал обвального спада начала 1990-х. В финансово-экономической сфере положение в 2017 г. лучше, чем в 1991 г., но хуже, чем в 1980-х. В сфере безопасности достигнуто существенное

улучшение значений индекса и превышен уровень 1980-х годов. В «реальном» секторе удалось вернуться к уровню 1991 г., но значения 1980-х еще не достигнуты. В 2010-е годы в АПК произошло оживление, однако длительный кризис, начавшийся еще в 1980-х, не преодолен. *В целом по всем отраслям значения индекса СЭР к началу 2018 г. находятся на уровне, сопоставимом с 1991 г., но ниже 1980-х.* Так проявляется цена «шоковых» реформ 1990-х годов.

В отношении развития государственной бюрократии к настоящему времени удалось добиться снижения ее общей численности по сравнению с серединой 2000-х годов, однако численность бюрократии остается значительно выше уровня 1991 г. Также существенно возрос уровень оплаты труда чиновников, сделавший их работу одной из самых престижных в стране, особенно в регионах. На этом фоне произошло омоложение кадрового состава органов исполнительной власти: средний возраст снизился с 45 лет в середине 2000-х годов (худшее значение) до 38 лет в 2017 г. (лучшее значение за все годы). Существенно повысилась доля лиц с высшим образованием среди госслужащих с 40% в 1990 г. до почти 100% в настоящее время. Растет производительность управленческого труда, выражающаяся отношением числа госслужащих к числу функций органов власти. На этом фоне доля бюджетных расходов на содержание аппарата не увеличивается и остается на уровне 1% от объема бюджетных расходов.

Обращает на себя внимание совпадение динамики рассматриваемых индексов. Если в отдельные периоды эта связь носила неявный характер, то в горизонте всего исследования она очевидна. В этом проявляется преимущество длинных трендов. Теснота статистической связи между значениями индексов подтверждается расчетом корреляции между ними, с коэффициентом 76%. Данные тенденции подтверждаются существованием регрессий. При индексе развития госслужбы в качестве зависимой переменной и индексе СЭР – независимой существует регрессия ( $P_{\text{rob}} = 0,0000$ ;  $R^2 = 0,57$ ;  $\text{const} = -8,9$ ) с коэффициентом 1,06. Наблюдается и обратная зависимость. На основании имеющихся данных нельзя сделать вывод о том, какой из факторов сильнее влияет на другие, однако наличие устойчивой связи между ними очевидно. Таким образом, *подтверждается гипотеза о существовании взаимосвязи между политическими изменениями в российском обществе и трансформациями института государственной службы.* Знание

данной закономерности важно при планировании мероприятий по дальнейшему реформированию государственной службы в России.

*Влияние политического индекса* показывает, что *проблемы госслужбы интересуют политических лидеров не сами по себе, а в общем контексте борьбы элит*. С одной стороны, неэффективность бюрократии служит беспроигрышным козырем для критики предыдущего руководства. С другой стороны, обещания сократить, удешевить и приблизить к народу аппарат власти являются элементом предвыборной риторики, привлекающей голоса избирателей. Интерес к проблемам госслужбы активизируется в периоды избирательных циклов. Пиковые значения политических высказываний на эту тему четко соотносятся с кадровыми перестановками конца 1980-х, а также с избирательными кампаниями 1996, 2003, 2007, 2011 гг. Начало предвыборной гонки 2018 г. совпадает с повышением внимания к проблемам бюрократии. Динамика политических заявлений и индекса развития госслужбы в основном также совпадают (не по амплитуде, а по направлению). Видно, что понижение публичного внимания к проблемам госаппарата соответствует спадам в его развитии. Однако не всякий рост востребованности данной темы в политическом дискурсе приводит к аналогичному улучшению индекса госслужбы. Например, в 2003 г. принятие закона о системе госслужбы и начало административной реформы сопровождалось мощной информационно-политической кампанией за повышение эффективности бюрократии, но в реальности подъем ее эффективности был слабым, кратковременным и вскоре сменился падением.

Минимальные значения анализируемых нами индексов наблюдались в 1992–1994 и 2006 гг., а максимальные – в 1988-м г. К 2018 г. индексы находятся на уровне 1991 г., и это лучшее значение в новейшей истории России. Это означает, что *реального развития в постсоветские годы не происходило: система бюрократии вместе с обществом вошла в затяжной кризис и лишь в последний период возвращается на исходный уровень*.

Динамика индекса социально-экономического развития соответствует политическому и административному индексам. Это можно интерпретировать так, что аппарат госслужбы не мешает социально-экономическому развитию, однако требуются постоянные политические усилия в режиме «ручного» управления для того, чтобы он продолжал развиваться [Тимофеева, 2014]. Институт

госслужбы реагирует не только на структурные изменения, но и на изменения в политическом дискурсе. *Повышение политического внимания к бюрократии сопровождается улучшением ее функционирования*, что указывает на зависимость бюрократии от субъектов политической власти. У лидеров разных политических взглядов, как уже указывалось, присутствует мысль о целесообразности передачи части функций бюрократии структурам гражданского общества. Имплементация этой идеи, однако, наталкивается на так называемый парадокс лояльности.

Сегодня наблюдается стагнация реформы бюрократии: как показывают исследования, не повышается доверие граждан к институтам государственной власти [Российское общество... 2016, с. 42]. В этой связи нам представляется необходимым установить более тесную взаимосвязь между параметрами социально-политического развития и деятельностью органов государственной власти.

Комплексное решение видится в создании *института публичной службы*, включающего в себя работников органов власти и местного самоуправления, бюджетных организаций и структур гражданского общества. Предлагается изменить подход к содержанию понятия госслужбы путем сближения ее границ с иными видами деятельности в интересах общества и государства. С учетом современных тенденций представляется, что необходимость в специальном правовом регулировании отдельных видов деятельности в интересах государства постепенно отпадет. Произойдет гармонизация принципов кадровой политики на федеральном, региональном и местном уровне.

Единство принципов публичной службы будет обеспечиваться тем, что каждая должность в рамках данной системы будет публичной и бюджетной. Публичность должности означает, что она учреждена для удовлетворения общественной потребности или интереса, имеет публично-правовой статус. Бюджетный характер должности публичной службы выражается в том, что оплата по ней осуществляется за счет налоговых отчислений граждан. Всё это создает условия для подотчетности публичных служащих гражданам. Если в состав публичных служащих войдут гражданские активисты, то они смогут участвовать в выработке и реализации управленческих решений, действуя на общественных началах. Такой подход не утопичен, учитывая, что уже теперь депутаты

муниципальных и ряда региональных представительных органов работают на общественных началах.

Кроме того, следует отметить, что публичный служащий будущего – это прежде всего профессионал в какой-либо области, поэтому отбор на постоянные оплачиваемые должности публичной службы, равно как и кандидатов на позиции общественных экспертов, должен происходить на основании профессиональных требований к должности – модели компетенции.

Контроль общества за функционированием публичной службы может осуществляться в формах размещения открытых данных, общественной оценки деятельности служащих по критериям общественной удовлетворенности их работой, участия общественных экспертов в деятельности органов власти и обсуждениях проектов управленческих решений, затрагивающих интересы граждан. Отчасти условия для реализации этих мер созданы уже на сегодняшний день, но важно перейти от формального применения технологий открытости к их реальной и повсеместной имплементации.

Таким образом, будут ликвидированы перегородки между различными видами деятельности по обеспечению общественного интереса. Необходимо переориентировать представителей государства с обеспечения внутренних процессов в органах власти на решение задач общественного развития, что особенно важно в период экономических трудностей и внешнеполитического давления. Эти меры соответствуют курсу президента РФ на создание новых институтов, альтернативных по отношению к традиционной бюрократии. Мы исходим из того, что государственную службу в существующем виде невозможно ни упразднить, ни искусственно реформировать извне ввиду сопротивления данной системы. Поэтому представляется более целесообразным формировать параллельно с ней новые *инклюзивные институты, построенные на следующих принципах:*

– развитие партнерства, основанного на горизонтальных связях между структурами гражданского общества и государством;

– ориентация на мотивы и ценности, не связанные с рынком, а напротив, предполагающие служение и подчинение личного интереса общественному;

– приоритет воспроизводства общественных благ в качестве смысла и содержания государственного управления;

– сетевой принцип взаимодействия, предполагающий сочетание штатного административного персонала, независимых экспертов и волонтеров, что задает особый формат кадровой политики.

Данные принципы основаны на *конвергенции ключевых постулатов в парадигмах неовеберианской бюрократии, политического менеджмента и общественно-государственного управления* (Good Governance).

Целью функционирования института публичной службы станет расширение кадровой базы системы управления и повышение ее эффективности путем ориентации на достижение политической стабильности и экономического роста. В этом, а также в заинтересованности политического руководства в обеспечении эффективности власти – залог того, что институциональная трансформация государственной службы в дальнейшем будет идти в русле потребностей российского общества.

### Список литературы

- Аузан А.А. «Эффект колеи». Проблема зависимости от траектории предшествующего развития – эволюция гипотез // Вестник Московского ун-та. Серия б: Экономика. – М., 2015. – № 1. – С. 3–17.
- Барабашев А.Г. Кризис государственного управления и его влияние на основные административные парадигмы государства и бюрократии // Вопросы государственного и муниципального управления. – М., 2016. – № 3. – С. 163–194.
- Борщевский Г.А. Оценка тенденций развития государственной службы: Вопросы методологии // Вопросы государственного и муниципального управления. – М., 2017 а. – № 1. – С. 103–128.
- Борщевский Г.А. Реформа бюрократии глазами политических лидеров // Полития: Анализ, хроника, прогноз. – М., 2017 б. – № 2. – С. 94–112.
- Василенко И.А. Инновационные технологии в процессе российской административной реформы: Возможности и границы использования // Государственный советник. – М., 2015. – № 1(9). – С. 5–7.
- Гельман В.Я. Модернизация, институты и «порочный круг» постсоветского неопатриониализма. – СПб.: Европейский университет, 2015. – 44 с.
- Ильин М.В. Семиотический, морфологический, компаративный методы анализа дискурса в междисциплинарном приложении // Бизнес. Общество. Власть. – М., 2015. – № 22. – С. 67–82.
- Ильин М.В. Методологический вызов. Как вообразить еще не познанное? // Метод: Сб. науч. тр. / РАН. ИНИОН. – М., 2016. – № 6. – С. 6–12.

- Комаровский В.С. Эволюция взглядов на государство в постсоветской России и на Западе на рубеже веков // Ученые записки РГСУ. – М., 2013. – Т. 2, № 4 (118). – С. 5–8.
- Кортаев А.В., Билюга С.Э., Шишкина А.Р. Экономический рост и социально-политическая дестабилизация: опыт глобального анализа // Полис. Политические исследования. – М., 2017. – № 2. – С. 155–169.
- Купряшин Г.Л. Институциональные ловушки и кризисы государственного управления // Государственное управление. Электронный вестник. – М., 2017. – № 60. – С. 94–121.
- Нисневич Ю.А., Рябов А.В. Постсоветский авторитаризм // Общественные науки и современность. – М., 2017. – № 4. – С. 84–97.
- Оболонский А.В. Очерки истории российско-советской бюрократической номенклатуры // Вопросы государственного и муниципального управления. – М., 2015. – № 3. – С. 145–164.
- Пивоваров Ю.С. О «советском» и путях его преодоления // Полис. Политические исследования. – М., 2014. – № 2. – С. 31–60.
- Политбюро 2.0: доклад / Под ред. Е.Н. Минченко. – М.: Минченко-консалтинг, 2015. – Режим доступа: [http://www.minchenko.ru/netcat\\_files/File/Politburo%202015.pdf](http://www.minchenko.ru/netcat_files/File/Politburo%202015.pdf) (Дата посещения: 10.11.2017.)
- Полтерович В.М. Институциональные реформы и гражданская культура // Историческая и социально-образовательная мысль. – М., 2016. – Т. 8, № 2. – С. 225–238.
- Пушкарева Г.В. Идеино-ценностный механизм реформирования государственной службы // Государственное управление. Электронный вестник. – М., 2017. – № 63. – С. 171–190.
- Российское общество и вызовы времени / Горшков М.К., Тихонова Н.Е. (ред.). – М.: Изд-во Ин-та социологии РАН, 2016. – 456 с.
- Слатинов В.Б. Реформирование государственной гражданской службы России в условиях распространения концепции «новой публичности»: Проблемы и ограничения // Среднерусский вестник общественных наук. – Курск, 2016. – Т. 11, № 3. – С. 61–68.
- Сморгунов Л.В. Проблема методологического синтеза в современной сравнительной политологии // Вестник СПбГУ. Серия 6: Политология. Международные отношения. – СПб., 2011. – № 1. – С. 76–84.
- Соловьев А.И. Политический лидер в административной среде государственного управления, или «Кто в доме хозяин?» // Полис. Политические исследования. – М., 2017. – № 2. – С. 60–81.
- Тимофеева Л.Н. Противоречивость этосов политико-административного управления: есть ли выход? // Конфликтология. – М., 2014. – Т. 2. – С. 64–74.
- Шабров О.Ф. Реформа государственной службы: Открытость или эффективность // Социология власти. – М., 2005. – № 6. – С. 5–16.
- Эйзенштадт Ш. Срывы модернизации // Неприкосновенный запас. – М., 2010. – № 6 (74). – С. 11–19.
- Andrews M. The good governance agenda: Beyond indicators, without theory // Oxford development studies. – Oxford, 2008. – Vol. 36, N 4. – P. 379–407.



- Crisis, choice, and change. Historical studies of political development / G.A. Almond, S.C. Flanagan, R.J. Mundt (eds.). – Boston: Little, Brown, and Company, 1973. – xi, 717 p.
- Boushey G.T., McGrath R.J.* Experts, amateurs, and bureaucratic influence in the American states // Journal of public administration research and theory. – N.Y., 2017. – Vol. 27, Iss. 1. – P. 85–103.
- Denhardt J.V., Denhardt R.B.* The new public service revisited // Public administration review. – N.Y., 2015. – Vol. 75. – P. 245–267.
- Esmark A.* Maybe it is time to rediscover technocracy? An old framework for a new analysis of administrative reforms in the governance era // Journal of public administration research and theory. – N.Y., 2017. – Vol. 27, Iss. 3. – P. 501–516.
- From high-reliability organizations to high-reliability networks: The dynamics of network governance in the face of emergency / Berthod O., Grothe-Hammer M., Müller-Seitz G., Raab J., Sydow J. // Journal of public administration research and theory. – N.Y., 2017. – Vol. 27, Iss. 2. – P. 352–371.
- Gaebler T., Miller A.* Practical public administration: A response to academic critique of the reinvention trilogy // Halduskultuur. – Berlin, 2006. – N 7. – P. 16–23.
- Gel'man V.* The vicious circle of post-soviet neopatrimonialism in Russia // Post – Soviet affairs. – L., 2016. – T. 32, N 5. – C. 455–473.
- Henry N.* Paradigms of public administration // Public administration review. – N.Y., 1975. – Vol. 35, N 4. – P. 378–386.
- Hong S.* What are the areas of competence for central and local governments? Accountability mechanisms in multi-level governance // Journal of public administration research and theory. – N.Y., 2017. – Vol. 27, Iss. 1. – P. 120–134.
- Jensen U.T., Vestergaard C.F.* Public service motivation and public service behaviors: Testing the moderating effect of tenure // Journal of public administration research and theory. – N.Y., 2017. – Vol. 27, Iss. 1. – P. 52–67.
- Kettl D.F.* The global public management revolution. – Washington: Brookings Institution Press, 2000. – viii, 108 p.
- Klimenko A.V., Barabashev A.G.* Russian governance changes and performance // Chinese political science review. – Singapore, 2017. – N 2. – P. 22–39.
- Nielsen P.A., Moynihan D.P.* How do politicians attribute bureaucratic responsibility for performance? Negativity bias and interest group advocacy // Journal of public administration research and theory. – N.Y., 2017. – Vol. 27, Iss. 2. – P. 269–283.
- Niskanen W.* Bureaucracy and public economics. – Aldershot: Edward Elgar, 1994. – 298 p.
- Osborne S., Radnor Z., Strokosch K.* Co-production and the co-creation of value in public services: A suitable case for treatment? // Public management review. – Boston, 2016. – Vol. 18, N 5. – P. 639–653.
- Perry J.L., Honddeghem A., Wise L.R.* Revisiting the motivational bases of public service: Twenty years of research and an agenda for the future // Public administration review. – N.Y., 2010. – N 5. – P. 681–690.
- Peters B.G.* The politics of bureaucracy. An introduction to comparative public administration. – 6<sup>th</sup> ed. – L.: Routledge, 2010. – 460 p.

- Pollitt C., Bouckaert G.* Public management reform: A comparative analysis – New public management, governance, and the neo-Weberian state. – 3<sup>rd</sup> ed. – Oxford: Oxford univ. press, 2011. – 352 p.
- Popa M.* What do good governments actually do?: An analysis using European procurement data // *European political science review.* – Geneva, 2017. – DOI: 10.1017/S1755773917000157 (Accessed: 29.12.2017.)
- Rhodes R.A.W.* The new governance: Governing without government // *Political studies.* – N.Y., 1996. – Vol. 44, Iss. 4. – P. 652–667.
- Ruiz A.* «Bureaphobia»: A new conceptual tool for understanding public dissatisfaction // *Public administration review.* – N.Y., 2016. – Vol. 76, Iss. 5. – P. 736–737.
- Sjoberg F.M., Mellon J., Peixoto T.* The effect of bureaucratic responsiveness on citizen participation // *Public administration review.* – N.Y., 2017. – Vol. 77, Iss. 3. – P. 340–351.
- Taagepera R.* Science walks on two legs, but social sciences try to hop on one // *International political science review.* – Beverly Hills, Calif., 2018. – Vol. 39, Iss. 1. – P. 145–159.
- Trondal J., Bauer M.* Conceptualizing the European multilevel administrative order: Capturing variation in the European administrative system // *European political science review.* – Geneva, 2017. – Vol. 9, N 1. – P. 73–94.