

Государственное и муниципальное управление как объект институционального анализа

Тамбовцев Виталий Леонидович

Московский государственный университет им. М.В. Ломоносова, Россия, e-mail: tambovtsev@econ.msu.ru

Рождественская Ирина Андреевна

Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации, Москва, Россия, e-mail: irozhdestv@gmail.com

Цитирование: Тамбовцев В.Л., Рождественская И.А. (2025). Государственное и муниципальное управление как объект институционального анализа. *Terra Economicus* 23(1), 6–20. DOI: 10.18522/2073-6606-2025-23-1-6-20

В статье представлен обзор зарубежной и отечественной литературы по вопросам государственного и муниципального управления (ГМУ). Эта область знаний является междисциплинарной и опирается на целый ряд наук, соединяя типичные для них методы. В разных странах в таких исследованиях преобладают разные базовые науки: где-то первенствуют политические науки, где-то – правовые, однако нигде в этой роли не выступают науки экономические. Авторы статьи исходят из того, что современная экономическая наука, включающая целый ряд институциональных исследовательских программ, обладает потенциалом для изучения ГМУ. Это ощутимо расширяет возможности как для теоретических, так и для прикладных исследований в данной области, а также повышает продуктивность и действенность реализации мер государственной политики. В первом разделе статьи освещается опыт применения институционального подхода при изучении государственного и муниципального управления, оцениваются его альтернативные варианты и результаты, включая неадекватные оценки применения в данной области новой институциональной экономической теории. В частности, подробно анализируется экономическая модель принципала – агента и социологическая теория принципала – агента, которые зачастую смешиваются и принимаются за некую единую концепцию, что приводит к недоразумениям. В разделе также анализируются основные положения организационного (социологического) институционализма, зачастую воспринимаемого как единственно возможного. Во втором разделе статьи предлагаются два направления изучения ГМУ, в которых значительный потенциал получения полезных результатов связан с применением положений новой институциональной экономической теории. В заключительном разделе формулируются выводы из проведенного исследования.

Ключевые слова: институциональный анализ; новая институциональная экономическая теория; государственное управление; модель принципала – агента; организационный институционализм; оппортунизм; целевые показатели

Public administration as the subject matter for institutional analysis

Vitaliy L. Tambovtsev

Lomonosov Moscow State University, Russia, e-mail: tambovtsev@econ.msu.ru

Irina A. Rozhdestvenskaya

Financial University, Moscow, Russia, e-mail: irozhdestv@gmail.com

Citation: Tambovtsev V.L., Rozhdestvenskaya I.A. (2025). Public administration as the subject matter for institutional analysis. *Terra Economicus* 23(1), 6–20 (in Russian). DOI: 10.18522/2073-6606-2025-23-1-6-20

Research in public and municipal administration (PMA) is generally considered to be interdisciplinary, drawing on a range of sciences and combining their typical methods. At the same time, in different countries these studies are influenced by different fundamental sciences: political science predominates in some places; legal science in others; and economics plays no role anywhere. We proceed from the assumption that modern economics, including a range of institutional research programs, has the potential to contribute to PMA research, which could significantly expand both theoretical and applied research opportunities, thereby enhancing productivity and effectiveness of state policy implementation. Based on an analysis of foreign and domestic literature, the first section of this article examines the experience of applying institutional analysis in PMA studies, evaluating its alternative approaches and outcomes, including inadequate assessments of new institutional economics applications in this field. In particular, we focus on principal-agent economic models and principal-agent sociological theory, frequently confused and mistaken for a unified concept, which leads to misunderstandings. This section also analyzes the main tenets of organizational (sociological) institutionalism, often perceived as being the sole form of institutionalism. A second section of the article suggests two areas for PMA investigation where significant potential exists for generating useful outcomes through the application of new institutional economics – an area currently underutilized in public administration research. We conclude with a summary of our findings.

Keywords: institutional analysis; new institutional economics; public administration; principal-agent model; organizational institutionalism; opportunism; key performance indicators

JEL codes: B52, D73, H83

Введение

Государство и государственное управление изучаются в разных науках, таких как правоведение, политические науки, а также наука государственного и муниципального управления (ГМУ), по-разному трактуются в них и упомянутые объекты. Так, в правоведении государственное управление понимается широко, как совокупность действий по принятию и реализации решений во всех ветвях государственной власти, в то время как в ГМУ предпочтительнее узкое понимание: как действий работников исполнительных органов власти по реализации различных политик, определяющих направления развития отдельных секторов жизни общества (см., например: Купреев, 2013). В первом случае государственное управление включает в себя принятие политических решений, в силу чего его изучение и преподавание должно опираться на политические науки, тогда как во втором они оперируют вне науки ГМУ. В рамках последней встречается, впрочем, и противоречивое восприятие этого разграничения, которое представлено, например,

в учебнике (Купряшин, 2015). В нем общее определение государственного управления на с. 18, характеризующее его как «область практической деятельности, связанную с проблемами упорядочивания и регулирования общественной жизни», явно включает принятие политических решений, поскольку без них обеспечить упорядочивание и регулирование общественной жизни никак невозможно. Однако более развернутое определение того же понятия на с. 20 этот вид деятельности уже исключает: государственное управление, по утверждению автора, «можно определить как профессиональную деятельность государственных служащих по выполнению решений, принимаемых законодательной, исполнительной и судебной властями государства», что «выводит» политическую науку за пределы ГМУ.

В мировой литературе проблема соотношения политической науки и госуправления известна как «дихотомия политики и управления» (*politics-administration dichotomy*) и обсуждается уже более 150 лет (Overeem, 2005; 2012; Nicholson-Crotty, 2009). Как представляется, такая трактовка имеет важное значение преимущественно для исследователей США, в которых избрание нового президента влечет за собой смену тысяч руководителей разных уровней для подразделений администрации президента, которые должны проводить именно его политику в самых разных сферах общественной жизни, в то время как рядовые работники этих подразделений, как любые наемные работники, должны «просто» исполнять задания руководителей. При изучении ГМУ других стран его трактовка как деятельности по *реализации* политики делает изучение процессов их выработки возможной, но никак не необходимой для наемных госслужащих.

Говоря о характере исследований ГМУ, нельзя не отметить их междисциплинарность, о которой упоминается практически во всех отечественных учебных материалах – от рабочих программ курсов до учебников: «Теория государственного управления... носит комплексный междисциплинарный характер» (Охотский, 2015: 21). В мировой литературе этой тематике посвящен ряд научных статей и глав монографий (Klein and Newell, 1998; Vigoda-Gadot, 2002; Wright, 2011; Van der Walddt, 2014), посвященных как вопросам методологии, так и практикам исследований.

Понятно, что междисциплинарность отнюдь не означает равного внимания исследователей к результатам наук, так или иначе затрагивающим область их интересов: во внимание принимается в первую очередь то, что воспринимается как важное для решения конкретной задачи. В этой связи нельзя не упомянуть статью (Peters and Pierre, 2017), в которой проведенный анализ показал, что в науке госуправления результаты современной экономической науки зачастую используются неадекватно или вообще не используются. Эти выводы вполне совпадают с результатами предпринятого недавно количественного анализа учета результатов различных наук в публикациях по проблематике ГМУ. Согласно данным, приводимым учеными (Hernandez, 2022: 106), исследовательские области, к которым отсылают проанализированные работы, посвященные изучению ГМУ, весьма разнообразны и ощутимо различаются по частоте упоминания. Так, ссылки на социальные науки встречаются в 42,8% статей, на исследования менеджмента – 20,9%, на компьютерные науки – 10,2%, на экономические – 5,1%, на инженерные – 3,6%, на гуманитарные – 3,5%, на медицинские – 3,3%, на науку о решениях – 2,1%, на экологические исследования – 2,0%, на математику – 1,8% и на другие научные дисциплины – 4,4% проанализированных публикаций.

Мы видим, что англоязычные исследователи ГМУ в большинстве видят себя представителями социальной науки, в существенно меньшей степени опирающимися на управленческий анализ, и совсем в незначительной мере учитывающими результаты экономической науки. Эти данные ясно говорят о недооценке последних, несмотря на то что именно в экономической науке в течение последних десятилетий были проведены исследования, фактически напрямую касающиеся изучения тех проблем, которые существуют в сфере государственного управления¹. С нашей точки зрения, таким направлением экономической науки является новая институциональная экономическая теория (НИЭТ), более полный и адекватный учет результатов которой может внести определенный вклад в дальнейшее развитие науки госуправления (Тамбовцев, Рождественская, 2022).

Для обоснования этого утверждения в следующем разделе статьи мы рассмотрим преобладающие практики применения институционального анализа в изучении ГМУ, обращая внимание на имеющиеся в них трудности и проблемы, а в заключительной части статьи очертим перспек-

¹ Для отечественных исследований ГМУ подобный библиографический анализ обнаружить, к сожалению, не удалось.

тивные, по нашему мнению, направления использования положений НИЭТ в исследованиях ГМУ. Выводы из проведенного анализа завершают статью.

Опыт применения институционального анализа в изучении государственного и муниципального управления

Прежде всего, отметим, что институциональный анализ, широко используемый в различных науках об обществе, отнюдь не является чем-то единым и стандартным, образно говоря, как таблица умножения. Напротив, в упомянутых науках – прежде всего в социологии, политической и экономической науках – на сегодняшний день заявили о себе уже не менее двух десятков институционализмов, опирающихся на различную философскую методологию. Определения институтов и методы их изучения также не совпадают. По этой причине разные институционализмы дают возможность выделять в объекте изучения ГМУ стороны и черты, которые с большей или меньшей продуктивностью вносят свой вклад в производство научных знаний о процессах реализации государственной политики. Вместе с тем употребление схожих и просто совпадающих терминов может создать у неспециалиста в области институционального анализа представление о том, что его положительное или отрицательное впечатление от конкретной статьи, затрагивающей соответствующие концепции в связи с процессами госуправления, вполне может быть перенесено на все остальные работы, упоминающие институты внутри тематики ГМУ. Следствием такого вывода легко может стать убеждение в том, что институциональные подходы к ГМУ либо уже широко применяются (если впечатление было положительным), либо их использование малоосмысленно (если впечатление было противоположным). Такой перенос в силу отмеченного разнообразия институционализмов трудно будет считать обоснованным.

Между тем невнимание к различиям в институциональных подходах распространено в анализе ГМУ весьма широко. Например, обзор большого числа исследований, посвященных институциональному анализу конкретных вопросов ГМУ, был представлен в статье, авторы которой отметили «растущее осознание исследователями того, что институты и их устройство [*institutional design*] являются критическими факторами, очерчивающими конечные результаты реализации политики» (Baldwin et al., 2019: 890). Трактуют институты как «правила игры», описывающие, что индивиды могут, не могут или должны делать в различных ситуациях, т.е. демонстрируя опору на образную характеристику институтов, данную Д. Нормом, они пишут, однако, преимущественно о работах, выполненных в рамках подхода Э. Остром, – концепции «институциональной грамматики», разработанной в начале 1990-х гг. (Crawford and Ostrom, 1995), – а также социологического институционализма, о котором шла речь выше. К более широкому использованию в исследованиях ГМУ подхода Э. Остром призвали сравнительно недавно (Siddiki and Frantz, 2021). Этот подход основывается на трактовке институтов, близкой, но не совпадающей с их пониманием Д. Нормом, и ориентирован на управление ресурсами коллективного пользования с акцентом на необходимость обеспечения участия стейкхолдеров в принятии решений. Такая ориентация практически совпадает с установками в сфере ГМУ, развиваемыми в ряде стран, где следование методологии Остром облегчает реализацию задач совершенствования управления на местном уровне.

В связи с этим рассмотрим и обсудим некоторые результаты недавнего исследования вопросов теоретизирования в области государственного управления (Hattke and Vogel, 2023). Согласно приводимым результатам, полученным на основе применения методов машинного обучения, в данной области среди полутора сотен применяемых теорий можно выделить 15. Они относятся к различным наукам и расцениваются как *ключевые* по уровню их использования в период с 2000 по 2019 гг. Первые два места среди этих теорий занимают *теория принципала – агента* (*principal – agent theory*) и *институциональная теория* (*institutional theory*) (Op. cit.: 1546), и обе эти теории, если судить по их названиям, имеют самое непосредственное отношение к НИЭТ. Тем самым этот результат, как может показаться, противоречит приведенным выше данным другого анализа, показавшего, что положения экономической науки применяются в работах по ГМУ на порядок реже, чем положения других социальных наук, и, кроме того, ставит под сомнения наше суждение о том, что результаты НИЭТ недоиспользуются в должной мере при изучении ГМУ.

Теория принципала – агента

Для экономистов разработка теории (или, точнее, модели) принципала – агента связана со статьей С. Росса (Ross, 1973), в которой были проанализированы проблемы, возникающие у принципала, дающего поручения или задания своему агенту, но не располагающего возможностями наблюдать за тем, как он их исполняет. Другими словами, данная модель позволяла анализировать ситуации, возникающие во взаимоотношениях двух индивидов, один из которых поручает другому произвести некоторый результат в условиях асимметрии информации о *процессе* действий, от которого зависит получаемый результат, т.е. поручитель (принципал) способен оценить лишь последний и, в зависимости от уровня полноты его совпадения с требованиями поручения, вознаградить за проделанную работу в большей или меньшей степени. Легко видеть, что эта модель описывает множество различных жизненных ситуаций, обобщаемых понятием договора (контракта), в силу чего в экономической науке часто рассматривается как часть более общей теории контрактов.

Поскольку контракты охватывают основную часть многообразных экономических трансакций, стремление повысить с их помощью результативность и эффективность последних привлекает постоянное внимание как теоретиков, так и практиков. Поэтому создание упомянутой модели принципала – агента стало основой для широкого круга исследований, посвященных теоретическому анализу различных типов контрактных отношений, с учетом тех или иных вариантов асимметрии информации, которой могут располагать стороны. Среди практиков (бизнесменов) большое внимание привлекали стимулирующие контракты (*incentive contracts*) разных видов, связывавшие вознаграждение с результатами работы, а не с ее процессом: считалось, что предоставление работнику свободы действий и установление связи его вознаграждения с результатами труда будет его побуждать к максимально продуктивной деятельности, включая улучшение самих трудовых процедур.

После появления модели С. Росса подход, основывающийся на асимметрии информации, был развит в ряде статей, получивших широкое признание экономистов (Weitzman, 1980; Laffont and Tirole, 1988; Baker, 1992). Один из наиболее значимых результатов изучения специфики стимулирующих контрактов с применением моделирования был представлен в статье (Holmstrom and Milgrom, 1991), ясно показавшей *ограничения* для действенного применения стимулирующих контрактов, или, как еще говорят, управления по результатам. В этой статье доказано, что в ситуации, когда агент получает одновременно несколько заданий, одна часть которых измерима, а другая нет, у него возникает возможность (и стимулы!) исполнять только первую часть, оставляя вторую без внимания, поскольку принципал не может как-то обоснованно и доказательно наказать агента за неисполнение неизмеримых (качественных) требований и заданий. Другими словами, у агента – например, наемного работника – появляется возможность «работать на показатель», и если у него нет «внеконтрактных» отношений по поводу выполняемой работы, то вероятность трудового поведения, минимизирующего персональные усилия, а не максимизирующего ожидаемый результат, оказывается весьма значительной. Поэтому стимулирующие контракты действенны там и тогда, где и когда количественные (измеримые) параметры задания («целевые показатели») полностью охватывают все требуемые свойства, не оставляя без внимания какие-либо важные черты. Неполнота охвата надежно измеримыми показателями всех требуемых характеристик планового задания делает любое планирование работы «сверху» потенциальным генератором «работы на показатель».

Легко видеть, что эти результаты непосредственно применимы к такому широко распространенному начиная с 1990-х гг. направлению реформирования ГМУ, как новый государственный менеджмент (*new public management*), или НГМ, в рамках которого вознаграждение государственных служащих увязывалось с уровнем исполнения ими устанавливаемых им сверху целевых показателей. Ведь далеко не все аспекты их работы могли быть адекватно измерены, в силу чего в рамках стремления успешно выполнить эти показатели неизмеримые результаты легко могли остаться «незамеченными», хотя, по существу, являлись весомой частью качества производимого работником результата. Этот негативный потенциал, заложенный в концепцию НГМ, но оставшийся незамеченным в ходе ее обсуждения², был реализован на практике при предоставлении гражданам различных публичных услуг, таких, например, как образова-

² В процессе подготовки соответствующих преобразований в Российской Федерации на это обстоятельство внимание реформаторов было обращено (Тамбовцев, 2004), однако замечания остались без внимания.

ние (Tolofari, 2005) и здравоохранение (Mears, 2014), а также и ряда других (Diefenbach, 2009). «Работа на показатель», получившая в мировой литературе наименование *gaming* (Pearce and Perry, 1983), стала общим местом в сфере оказания публичных услуг. Заметим, что это явление достаточно часто называют «непредвиденными последствиями» (*unintended consequences*) реализации концепции НГМ (Adcroft and Willis, 2005; Birdsall, 2018; Franco-Santos and Otley, 2018), хотя таковыми их могут считать лишь те ученые, кто не захотел или не смог ознакомиться с результатами упомянутых исследований влияния асимметрии информации на поведение исполнителей. Относительно возможности понять эти результаты нельзя не отметить, что они были в той или иной мере отражены как минимум в двух работах, не предполагавших высокого уровня понимания математических моделей (Williamson, 1999; Dixit, 2002)³.

Интересно, что лишь спустя четверть века после публикации анализа ограничений на применение стимулирующих контрактов в статье (Holmstrom and Milgrom, 1991) некоторые исследователи НГМ самостоятельно обнаружили, что негативность его влияния на качество работы учреждений госсектора тем меньше, чем выше уровень контрактности устанавливаемых заданий (Spekle and Verbeeten, 2014). Однако другим авторам эта связь осталась неизвестной: например, в статье, специально посвященной приложениям модели принципала – агента к организациям госсектора (Roach, 2016), ссылки на упомянутую статью (Holmstrom and Milgrom, 1991) отсутствуют, а сама проблема в тексте просто не упоминается. Более того, теорию принципала – агента иногда связывали с *появлением* концепции НГМ, возлагая тем самым на нее ответственность за упомянутые последствия в области производства общественных услуг⁴. Именно этой в действительности отсутствующей связью можно объяснить встречающийся в литературе призыв «умерить пыл относительно теории принципала – агента после НГМ» (*After NPM, curb your enthusiasm for the Principal – Agent theory*) (Widmalm, 2016). С нашей точки зрения, такое некорректное восприятие теории (модели) принципала – агента, присущее многим исследователям ГМУ, проистекает из ее смешения с другой теоретической конструкцией, имеющей схожее название, но разделяемой, прежде всего, в политической и других социальных науках.

Как пишет родоначальник этой альтернативной теории, «первыми учеными, в явном виде предложившими создать теорию поручительства, – и фактически начавшими ее создавать, причем независимо и примерно одновременно, – были Стивен Росс и Барри Митник. Росс ответственен за возникновение экономической теории поручительства, а Митник – за институциональную теорию поручительства, хотя базовые понятия их подходов схожи» (Mitnick, 2006: 1). Журнальная статья С. Росса вышла первой (Ross, 1973), а статья Б. Митника – двумя годами позже (Mitnick, 1975). В ней был представлен анализ фидуциарной функции контроля в организации, согласно которому рациональный принципал не будет пытаться контролировать своего агента, если не ожидает от таких попыток чистой выгоды. Этот вывод очерчивает ключевую логику теории поручительства (*theory of agency*)⁵, утверждающую, что данная фидуциарная норма проявляется для принципала в экономии издержек контроля в случае лояльности (*fidelity*) агента, но может и не приводить к росту его выгоды, если лояльный агент не действует с высокой производительностью. Как видно, понятие асимметрии информации сторон контракта не является в этой концепции определяющим, ее заменяют представления о наличии/отсутствии человеческих чувств между ними, а вся она не опирается на построение и изучение свойств математической модели.

Как представляется, это обстоятельство и обусловило внимание многих ученых, работающих в области социальных наук, именно к теории взаимодействия принципала и агента Б. Митника, а не к экономико-математическому исследованию с применением моделей, начало которому положил С. Росс⁶. Институциональный вариант теории принципала – агента был представлен в ряде широко известных статей (McCubbins et al., 1987; Eisenhardt, 1989; Donaldson, 1990), кото-

³ Существенно раньше качественное описание последствий множественности решаемых задач было дано в (Kerr, 1975).

⁴ В статье (Тамбовцев, Рождественская, 2022: 12–15) достаточно подробно описаны детали взаимодействия экономической теории контрактов и науки государственного управления.

⁵ Термин *agency* в научной литературе весьма многозначен. Например, в социологии им означает свободный выбор как форма поведения, противоположная следованию той или иной норме, который именуется как следование социальной *структуре* (*structure*). Соответственно, массовым является употребление пары противостоящих понятий *agency – structure*.

⁶ Иногда исследователи считают эти глубоко различные подходы единым целым, говоря о некоей «классической теории агентства», см., например, (Shapiro, 2016).

рые были опубликованы не в сугубо экономических журналах. Отметим, что в этих работах упоминаются также и некоторые статьи по экономической теории контрактов, однако в них по понятным причинам не могли упоминаться результаты, представленные в (Holmstrom and Milgrom, 1991). Тем самым источники, которые, судя по всему, внесли определяющий вклад в понимание того, каково содержание теории принципала – агента среди исследователей ГМУ, обусловили явное первенство теории Митника. Именно это, как мы считаем, позволяет объяснить, почему в изучении ГМУ преобладает теория принципала – агента, притом что в критике НГМ *экономическая* теория принципала – агента не только не упоминается, но даже полагается одним из источников тех бед, которые принесли в общественный сектор многих экономик реформы, движимые концепцией НГМ. В следующем разделе статьи мы охарактеризуем, в каких направлениях развития исследований ГМУ может быть продуктивно использована эта экономическая теория.

«Институциональная теория» как один из институционализмов

Наличие множества исследовательских программ (ИП), ориентированных на изучение различных институтов, или институционализмов (Тамбовцев, 2021), опирающихся на плохо совместимые методологические основания и определения применяемых понятий, имеющих при этом иногда совпадающие наименования, делает выражение «институциональная теория» как минимум неопределенным. Ведь единой институциональной теории на сегодняшний день и в обозримом будущем нет, поэтому вопрос о том, какое содержание скрывается за этим выражением, не имеет очевидного и общепринятого ответа: о едином (и единственном) институциональном подходе с полным основанием для этого мог писать У. Гамильтон более века назад (Hamilton, 1919), однако в наше время для облегчения научной коммуникации желательно указывать, о каком именно институциональном подходе идет речь в той или иной статье. Конечно, выражение «институциональная теория» часто встречается как начало более длинного выражения, типа «институциональная теория неформальной экономики» (Williams and Horodnic, 2016) или «институциональная теория бизнес-предприятий» (Jo, 2019), однако и в таких случаях желательно пояснение, о каком типе институциональной теории того или иного объекта или процесса идет речь.

Несмотря на отмеченные моменты, один из многих институционализмов в области социологии – организационный институционализм (ОИ) – использует в качестве самоназвания выражение «институциональная теория» (*institutional theory*). Кроме того, достаточно часто он именуется также «неоинституционализмом» (*neoinstitutionalism*). Все эти наименования применяются в литературе синонимично (см., например: Greenwood et al., 2008; Greenwood et al., 2012; Morgan, Edwards and Gomes, 2014). Сторонники этой ИП характеризуют свои основные положения следующим образом: «Организации – это не автономные агенты, стремящиеся максимизировать экономические возможности, а множества внутри социальных сетей норм и ожиданий [*set within a social web of norms and expectations*], которые ограничивают и определяют выбор менеджеров... Социальные предписания передаются организациям через такие организации [*agencies*], как государство, профессиональные учебные организации, консультанты, аналитики, СМИ и другие, распространяя идеи и убеждения относительно приемлемого поведения менеджеров... Соглашаясь с социальными предписаниями, организации сохраняют одобрение и публичную поддержку, увеличивая тем самым свою “легитимность”... Социальные предписания могут приниматься как должное, т.е. институционализироваться, и потому их становится трудно изменить... Не столько “задачи внешней среды” (т.е. рынков), сколько согласие с социальными предписаниями могут негативно влиять на эффективность и другие экономические измерители функционирования, но могут также повышать долговременные шансы на выживание. Когда организация противостоит той или иной потенциально враждебной логике, которая предписывает различные способы действий, они сталкиваются с институциональной сложностью – ситуацией, которая порождает трения, конфликты и организационную неустойчивость... Поскольку схожие организации переживают схожие социальные ожидания и давление согласия [*pressures of conformity*], у них возникает тенденция к схожим стратегиям и способам действий менеджеров. Этот процесс именуется “изоморфизм”» (Raynard et al., 2015: 9–10).

Приведенное кредо ОИ имеет ряд специфических особенностей, характеризующих стиль данного варианта институционализма. Прежде всего, обращает на себя внимание общий и детерминистический характер утверждений, используемых в начале приведенного перечня. Авторы формулируют утверждения так, как если бы они характеризовали черты, присущие любой организации. Между тем целые классы организаций имеют свойства и особенности поведения, *не соответствующие* указанным в анализируемом перечне. К этим классам относятся разные типы неформальных организаций: от групп туристов, добровольно решивших оправиться в многодневный поход по безлюдной местности, до различных криминальных организаций, сознательно нарушающих множество общественных требований. Далее авторы не считают значимым механизм возникновения организации, поскольку не упоминают его варианты – добровольное возникновение или создание вышестоящей организацией. Первый тип состоит из различных частных организаций, в то время как второй – в первую очередь из учреждений государственного сектора, создаваемых государством, которое, согласно М. Веберу, является организацией, обладающей монополией на применение легитимного насилия. Если относительно организаций первого типа имеет смысл говорить о существовании различных видов давления и социальных предписаний, то для организаций второго типа практически единственным источником изменений является учредитель, в то время как остальные потенциальные источники давления не значимы для менеджеров и работников различных госучреждений.

Таким образом, если строго следовать приведенным в обсуждаемой цитате утверждениям, следует заключить, что, исходя из них, некоторые разновидности организаций изучать просто невозможно, и это относится в значительной степени к государственным учреждениям, работающим в странах, в которых существуют и действуют государства ограниченного доступа, по терминологии Д. Норты с соавторами (North et al., 2009).

Другая черта приведенного кредо – это неоднократно проявляемый методологический холизм, выражающийся в понимании организаций как акторов, действующих самостоятельно и независимо от тех людей, которые их и составляют. Такой подход характерен для многих социальных наук, однако затрудняет изучение реальных факторов и причин действий менеджеров и работников организаций, сводя межличностные отношения и взаимодействия к безликому и безымянному «социальному давлению» и «социальным предписаниям». Однако попытки некоторых последователей ОИ все же ввести людей в предмет их исследований путем формирования концепции обитаемых (или населенных, *inhabited*) институтов (см., например: DeRoche, 2013) встретили неприятие и резкую критику других его сторонников, по мнению которых усилие по «внесению различных форм индивидов, целеустремленных акторов в институциональное устройство создало противоречия, которые угрожают всей связности институциональной теории и уведут ее от ее социологических корней» (Hallett and Hawbaker, 2021: 1).

Еще одно проявление этого подхода – незначительное внимание, уделяемое исследователями мотивам и стимулам к действию людей, поскольку таковые теряются на фоне стимулов организаций как автономных субъектов действий. Такое пренебрежение персональной мотивацией может особенно негативно сказаться при попытке применить упомянутую методологию к изучению организаций, предоставляющих общественные услуги, поскольку для них давно показана значимость различий в мотивациях работников для обеспечения качества таких услуг (Perry and Wise, 1990; Wright and Grant, 2010; Andersen et al., 2014).

С точки зрения исследователей организаций, не относящих себя к институционалистам, организационный институционализм в последнее время пребывает в «кризисе среднего возраста», проявлениями которого являются «чрезмерная широта [*over-reach*], близорукость, тавтология, псевдопрогресс и изобретение велосипеда [*re-inventing the wheel*]]» (Alvesson and Spicer, 2019: 199), что демонстрируется анализом многочисленных примеров. К этим чертам ИП ОИ необходимо добавить принципиальное невнимание к исследованиям институтов и организаций, которые осуществляются в других институционализмах, прежде всего – экономических (Тамбовцев, 2022; 2023).

Несмотря на эти черты, «за последние семь десятилетий институциональная теория (ИТ) стала доминирующей в изучении организаций. Многие ее центральные утверждения нашли эмпирическое подтверждение... и теория стала привлекать широкий интерес, отражающийся

в удвоении термина “институт” в ключевых словах, заголовках или аннотациях публикаций по исследованию организаций за последние 20 лет» (Glynn and D’Aunno, 2023: 1). Такая позиция ОИ в процессах изучения организаций нашла свое объяснение в исследовании (Koskela, 2017), которое связало его возникновение и дальнейший рост с проведенным в конце 1950-х гг. в бизнес-школах США анализом уровня научной обоснованности читаемых в них курсов. Этот анализ (Gordon and Howell, 1959) показал низкий уровень преподавания теории, что делало бизнес-школы похожими скорее на ремесленные училища (*trade schools*), чем на университеты, что, естественно, вызвало самые негативные эмоции у руководителей этих школ. Как следствие, именно научная работа и демонстрирующие ее публикации стали основанием для карьерного роста преподавателей бизнес-школ, что, в свою очередь, сформировало «социальный заказ» на такую теорию, которая, во-первых, имела бы своим объектом то, что изучается в бизнес-школах и потому понятно как студентам, так и преподавателям; во-вторых, была бы «сугубо научной» для внешних наблюдателей, т.е. заполненной непонятными терминами, сложными предложениями, схемами и графиками и т.п.; а в-третьих, не требовала бы для написания статей проведения сложных исследований, требовавших экспериментов, экспедиций и других исследовательских процедур, поскольку время преподавателей бизнес-школ было во многом занято именно преподавательской работой. Легко видеть, что ИП ОИ полностью соответствовала этим требованиям упомянутого «социального заказа», достаточно массового по числу тех, кто был потенциальным исследователем в рамках этой исследовательской программы.

Следствием концентрации усилий преподавателей бизнес-школ (разумеется, не только в США) на теоретическом подходе ИП ОИ стало то, что исследователи менеджмента фиксируют все более растущий разрыв между организационной теорией и нуждами практиков управления в решении актуальных для них задач: как утверждает, например, в (Van de Ven and Johnson, 2006: 802), «академические исследования стали менее полезными для решения практических проблем, и разрыв между теорией и практикой в нашей профессии расширяется». В статье с говорящим названием «Триумф бессмыслицы в изучении менеджмента» отмечается, что «многие публикации написаны исключительно для карьерного продвижения, а не для расширения знаний. Наша дисциплина в кризисе» (Tourish, 2020: 99). Обратим внимание также на статью, где автор пишет: «в исследованиях менеджмента императив “теория обязательна” (*theory always*) имеет высокую значимость. Этот императив с недавних пор стал предметом критики со стороны тех ученых, кто говорит о том, что у нас слишком много теории, которая объясняет слишком мало, или о том, что упирать на теоретический вклад в каждой статье значит ограничивать наши возможности реагировать на актуальные вопросы» (Krliev, 2023: 963). Приведенные (и многие другие) критические замечания в адрес теоретических оснований изучения организаций и менеджмента, очевидно, являются следствием недовольства некоторой части исследователей этой области положениями ОИ, являющейся в настоящее время, как было отмечено выше, «доминирующей в изучении организаций» (Glynn and D’Aunno, 2023: 1). Преодоление такого недовольства возможно двумя путями: изменения в установочных положениях ОИ и расширение применения иных теоретико-методологических оснований анализа организаций и осуществляемых в них действий.

Поскольку ОИ по составу своих исходных положений относится к социологии, а разделяемое и применяемое в ней понимание институтов практически не отличается от его понимания в старом экономическом институционализме, уместно привести самооценку отношения представителя последнего к внешней критике. Отметив, что положения и выводы экономического институционализма подвергаются критике со стороны экономистов, разделяющих методологические основы неоклассической экономики, У. Уоллер писал: «но институционалистов почти всегда озадачивает тривиальная природа аргументов этих критических замечаний» (Waller, 1989: 873), в силу чего как-то отвечать на последние они просто не считают необходимым. Судя по имеющейся литературе, схожую позицию занимают и сторонники ОИ, что означает крайне малую вероятность того, что в этой исследовательской программе произойдут изменения, которые сделают теоретические основания изучения менеджмента более соответствующими нуждам практиков менеджмента по отношению к разработкам исследователей.

Поэтому возможности последних преодолеть кризис в изучении процессов управления в организациях с большей вероятностью могут быть связаны с расширением опоры на иные теоретические основания.

Перспективные направления применения новой институциональной экономической теории

В предыдущем разделе была приведена достаточно объемная цитата из работы (Raynard et al., 2015), где подчеркивалось, что в понимании ОИ организации ориентируются на различные «социальные предписания», среди которых миссии и цели, для реализации которых фирмы, учреждения, фонды и другие организации и создавались, оказываются далеко не самыми значимыми для менеджеров, чьи решения определяют функционирование организаций. Из изложенного следует, что одна из наиболее важных для практики тематик – создание стоимости (или экономической ценности) для фирм и ценности для общества, т.е. для учреждений и некоммерческих организаций, – отнюдь не оказывается таковой для «доминирующей» институциональной теории в изучении организаций. Такое несоответствие, с нашей точки зрения, нельзя не рассматривать как одну из причин проблем, отмечаемых в изучении менеджмента многими учеными.

Вопросы результативности и эффективности, как и связанные с ними проблемы создания ценности и стоимости, изучаются применительно как к частным, так и к общественным организациям в рамках другого институционального подхода – новой институциональной экономической теории (НИЭТ). Приведем лишь часть тех работ, которые за прошедшие два десятилетия были выполнены применительно к проблематике ГМУ, исходя из положений НИЭТ, в первую очередь тех, которые связаны с именем О. Уильямсона, рассматривавшего в основном различные типы организаций. Так, была рассмотрена действенность использования различных контрактов в ходе оказания общественных услуг (Romzek and Johnston, 2002), проанализированы особенности влияния транзакционных издержек на управление в госсекторе (Brown and Potoski, 2005; Подколзина, Бальсевич, 2009), изучена роль отношенческих контрактов в предоставлении местных общественных услуг (Desrieux et al., 2013). Освещались процессы создания стоимости в государственных и неприбыльных организациях (Cabral et al., 2019). Методология НИЭТ применялась при обсуждении более общих вопросов менеджмента, включая управление общественными организациями (Grandori, Miranda, 2024; Bhardwaj et al., 2025). Подчеркнем, что приведенные работы отражают далеко не все направления, и упомянутая методология может быть продуктивно использована для решения как прикладных, так и теоретических задач науки государственного управления.

Мы не ставили перед собой задачи очертить все наиболее значимые темы в институциональном анализе ГМУ и считаем необходимым подчеркнуть лишь две из них, поскольку они, по нашему мнению, связаны с решением задач результативности этого типа управления.

Первая из этих тем – это разработка региональных и муниципальных стратегий и программ и обеспечение их успешной реализации. И те и другие относятся, очевидно, к различным типам *планов*, т.е. описанию будущего желаемого состояния тех или иных социально-экономических систем (СЭС) и выбранных способов достижения этих состояний. Интересы различных индивидов, входящих в местные и региональные сообщества в составе этих систем, могут не совпадать и даже иметь противоположную направленность, в силу чего постановка целей разного рода планов их развития становится достаточно сложной задачей. Существование в различных СЭС *властных подсистем*, которым остальные участники сообществ делегировали свои властные полномочия относительно той или иной области принятия решений, может обеспечить решение такой задачи только в том случае, если члены этих подсистем в состоянии интегрировать различные интересы, т.е. найти такой вариант развития и функционирования СЭС, который окажется близким к Парето-оптимальному. Вероятность такого решения, конечно, не равна нулю, однако может оказаться близкой к нему. Дело в том, что после формирования властной подсистемы, т.е. передачи полномочий посредством избирательных процедур, действия вошедших в эту подсистему индивидов становятся плохо наблюдаемыми для остальных членов СЭС, поскольку получение текущей информации о них требует издержек времени и усилий со стороны тех, кто хотел бы ее получить. Более наблюдаемыми, притом с меньшими издержками, становятся лишь принятые решения, качество и последствия которых могут быть не вполне понятными членам СЭС вплоть до появления реальных последствий после реализации решений.

Это означает, что ошибки принятых решений или их отдаленность от теоретически возможного Парето-оптимального решения будут осознаны теми членами СЭС, чьи интересы оказались неучтенными, лишь тогда они столкнутся с фактическим ущербом, снижающим уровень их благосостояния.

Действенным инструментом преодоления таких ситуаций принято считать *участие* заинтересованных членов СЭС в принятии затрагивающих их решений, т.е. частичное возвращение на некоторый период времени ранее делегированных полномочий. Руководители властных подсистем прибегают к тем или иным процедурам участия по разным причинам – от выполнения решений, принятых на вышестоящих уровнях управления, до стремления повысить качество принимаемых решений (Arnstein, 1969), а само участие может быть сопряжено как с выгодами для качества решений, так и с издержками для участников (Irvin and Stansbury, 2004), что можно характеризовать как некоторую парадоксальность (Ansari and Phillips, 2004). Исходя из сложности процесса участия, были выработаны определенные принципы разработки подобных процедур (Byson et al., 2013).

Нельзя не отметить, что участие некоторых заинтересованных лиц в принятии плановых решений может быть проявлением оппортунистического поведения, что требует специального анализа используемых процедур участия. Как представляется, такой анализ весьма актуален, принимая во внимание расширяющийся опыт и частоту привлечения членов различных СЭС к участию в планировании разного уровня. Отметим, что оппортунизм возможен как на этапе постановки целей, так и на этапе выбора способов их осуществления, поскольку последние сопряжены с использованием бюджетных ресурсов, расходы которых становятся доходами для исполнителей спланированных мероприятий. Именно поэтому выявление условий и форм проявления оппортунизма – важный фактор повышения не только действенности, но и эффективности плановых решений разных типов, масштабов и уровней. Различия в таких условиях учитываются в ходе исследований не всегда. Например, оппортунистической считается проявляемая госслужащими работа на показатель, хотя она вполне может быть *ответом на оппортунизм* их вышестоящих менеджеров, которые установили для них целевые показатели, неадекватно отражающие результаты их усилий, но простые для расчета и демонстрации вышестоящим принципалам (Benaïne, 2020).

Другое актуальное направление исследований – это использование экономической модели принципала – агента для обоснования корректности набора целевых показателей (*KPI*), применяемых в различных отраслях публичного сектора и на всех уровнях управления ими. Такой анализ предполагает, что для каждой из общественных услуг, оказываемых в этой сфере, необходимо: (а) оценить соответствие значимых свойств конечных результатов тем показателям, для которых устанавливаются целевые значения; (б) выявить наличие существенных свойств, для которых отсутствуют адекватные измерители; (в) обосновать выводы относительно практически используемого набора целевых показателей. Такой набор можно признать продуктивным только в том случае, когда он полностью покрывает совокупность значимых свойств, а в противном случае необходимо признать его непродуктивным. Как представляется, выявление и отказ от наиболее вредоносных «целевых показателей» предоставляет возможности повышения действенности государственного и муниципального управления.

Заключение

Проведенное исследование показало, что в изучении ГМУ применяются различные методы институционального анализа, как те, что ориентированы на получение с помощью количественных методов практико-ориентированных и эмпирически подтверждаемых (и проверяемых) результатов, так и те, которые опираются на качественные методы, затрудняющие получение доказательных и обобщаемых выводов. Нельзя не отметить, что разнообразие методов институционального изучения в данной сфере имеет тенденцию к росту.

Для более широкого применения методов институционального анализа имеет смысл опираться на такую его методологию, которая не предполагает использование конкретных способов организации решения задач ГМУ, но ориентирована на применение вариантов организации решения упомянутых задач, исходя из разнообразия их содержания. Как мы стремились продемонстрировать в этой статье, таким подходом является подход, реализуемый на основе положений новой институциональной экономической теории.

Литература / References

- Купреев С.С. (2013). Содержание государственного управления: от конфронтации к компромиссу. *Право и политика* (6), 753–758. [Kupreev, S. (2013). The contents of public administration: From confrontation to compromise. *Law and Politics* (6), 753–758 (in Russian)].
- Купряшин Г.Л. (2015). *Основы государственного и муниципального управления: Учебник и практикум для академического бакалавриата*. М.: Юрайт. [Kupryashin, G. (2015). *Fundamentals of State and Municipal Administration*. Moscow: Yurait Publ. (in Russian)].
- Охотский Е.В. (2015). *Теория и механизмы современного государственного управления*, в 2 т., Т. 1: Учебник и практикум для бакалавриата и магистратуры. М.: Юрайт. [Okhotski, E. (2015). *Theory and Mechanisms of the Contemporary State Administration*, in 2 vols., Vol. 1: Textbook and Practicum for Baccalaureate and Master's Programs. Moscow: Yurait Publ. (in Russian)].
- Подколзина Е.А., Бальсевич А.А. (2009). Экономический анализ структур управления транзакциями в государственном секторе на примере Минэкономразвития РФ. *Вопросы государственного и муниципального управления* (2), 144–163. [Podkolzina, E., Balsevich, A. (2009). Bureaucracy, contracts and networks: Case of Ministry for economic development of the Russian Federation. *Public Administration Issues* (2), 144–163 (in Russian)].
- Тамбовцев В.Л. (2004). *Государственное регулирование государства: вопросы теории, международный опыт, российские реформы*. М.: Российско-Европейский центр экономической политики. [Tambovtsev, V. (2004). *Regulation Inside Government: The Theory, International Experience, Russian Reforms*. Moscow: Russian-European Center for Economic Policy (in Russian)].
- Тамбовцев В.Л. (2022). Что могут делать институты? Метафоры организационного институционализма. *Вопросы теоретической экономики* (2), 22–38. [Tambovtsev, V. (2022). What can institutions do? Metaphors of the organizational institutionalism. *Issues of Economic Theory* (2), 22–38 (in Russian)].
- Тамбовцев В.Л. (2023). Институциональная сложность: новое направление изучения институтов? *Вопросы теоретической экономики* (2), 22–34. [Tambovtsev, V. (2023). Institutional complexity: Is it a new direction for institutional research? *Issues of Economic Theory* (2), 22–34 (in Russian)].
- Тамбовцев В.Л., Рождественская И.А. (2022). Экономическая теория в составе научных оснований государственного управления. *Terra Economicus* 20(2), 6–20. [Tambovtsev, V., Rozhdestvenskaya, I. (2022). Foundations of public administration: The role of economics. *Terra Economicus* 20(2), 6–20 (in Russian)]. DOI: 10.18522/2073-6606-2022-20-2-6-20
- Тамбовцев В.Л. (2021). Институционализмы в экономической науке: что стоит за их разнообразием? *Journal of Institutional Studies* 13(1), 20–36. [Tambovtsev, V. (2021). Institutionalisms in economics: What is behind their diversity? *Journal of Institutional Studies* 13(1), 20–36 (in Russian)]. DOI: 10.17835/2076-6297.2021.13.1.020-036
- Adcroft, A., Willis, R. (2005). The (un)intended outcome of public sector performance measurement. *International Journal of Public Sector Management* 18(5), 386–400.
- Alvesson, M., Spicer, A. (2019). Neo-institutional theory and organization studies: A mid-life crisis? *Organization Studies* 40(2), 199–218.
- Andersen, L., Heinesen, E., Pedersen, L. (2014). How does public service motivation among teachers affect student performance in schools? *Journal of Public Administration Research and Theory* 24(3), 651–671.
- Ansari, W., Phillips, C. (2004). The costs and benefits to participants in community partnerships: A paradox? *Health Promotion Practice* 5(1), 35–48.
- Arnstein, S. (1969). A ladder of citizen participation. *Journal of the American Institute of Planners* 35(4), 216–224.
- Baldwin, E., Chen, T., Cole, D. (2019). Institutional analysis for new public governance scholars. *Public Management Review* 21(6), 890–917.

- Baker, G. (1992). Incentive Contracts and Performance Measurement. *Journal of Political Economy* **100**(3), 598–614.
- Benaine, S. (2020). Performance gaming: A systematic review of the literature in public administration and other disciplines with directions for future research. *International Journal of Public Sector Management* **33**(5), 497–517.
- Bhardwaj, A., Mahoney, J., Nickerson, J. (2025). Problem formulation for theorizing at the frontier: An Oliver Williamson inspired approach. *Strategic Management Review* **6**(2), forthcoming.
- Birdsall, C. (2018). Performance management in public higher education: Unintended consequences and the implications of organizational diversity. *Public Performance & Management Review* **41**(4), 669–695.
- Brown, T., Potoski, M. (2005). Transaction costs and contracting: the practitioner perspective. *Public Performance & Management Review* **28**(3), 326–351.
- Bryson, J., Quick, K., Slotterback, C., Crosby, B. (2013). Designing public participation processes. *Public Administration Review* **73**(1), 23–34.
- Cabral, S., Mahoney, J., McGahan, A., Potoski, M. (2019). Value creation and value appropriation in public and nonprofit organizations. *Strategic Management Journal* **40**(4), 465–475.
- Crawford, S., Ostrom, E. (1995). A grammar of institutions. *American Political Science Review* **89**(3), 582–600.
- DeRoche, C. (2013). Loose coupling and inhabited institutions: Inclusion policy and teacher strategies. *Brock Education* **23**(1), 77–96.
- Desrieux, C., Chong, E., Saussier, S. (2013). Putting all one's eggs in one basket: Relational contracts and the management of local public services. *Journal of Economic Behavior & Organization* **89**, 167–186.
- Diefenbach, T. (2009). New public management in public sector organizations: The dark side of managerialistic "enlightenment". *Public Administration* **87**(4), 892–909.
- Dixit, A. (2002). Incentives and organizations in the public sector: An interpretative review. *Journal of Human Resources* **37**(4), 696–727.
- Donaldson, L. (1990). The ethereal hand: Organizational economics and management theory. *Academy of Management Review* **15**(3), 369–381.
- Eisenhardt, K. (1989). Agency theory: An assessment and review. *Academy of Management Review* **14**(1), 57–74.
- Franco-Santos, M., Otley, D. (2018). Reviewing and theorizing the unintended consequences of performance management systems. *International Journal of Management Reviews* **20**, 696–730.
- Glynn, M., D'Aunno, T. (2023). An intellectual history of institutional theory: Looking back to move forward. *Academy of Management Annals* **17**(1), 301–330.
- Grandori, A., Miranda, B. (2024). Polyarchy and societias: An extended continuum of discrete structural alternatives. *Cambridge Journal of Economics* **48**(5), 869–888.
- Greenwood, R., Oliver, C., Suddaby, R., Sahlin-Andersson, K. (eds.) (2008). *The Sage Handbook of Organizational Institutionalism*. Thousand Oaks: Sage.
- Greenwood, R., Oliver, C., Sahlin, K. & Suddaby, R. (Eds.) (2012). *Institutional Theory in Organization Studies*. London: Sage.
- Hallett, T., Hawbaker, A. (2021). The case for an inhabited institutionalism in organizational research: Interaction, coupling, and change reconsidered. *Theory and Society* **50**(1), 1–32.
- Hamilton, W. (1919). The institutional approach to economic theory. *American Economic Review* **9**(1), 309–318.
- Hattke, F., Vogel, R. (2023). Theories and theorizing in public administration: A systematic review. *Public Administration Review* **83**(6), 1542–1563.

- Hernández, A. (2022). In the public administration, what is researched? A review. *Open Journal of Social Sciences* **10**(5), 99–120.
- Holmstrom, B., Milgrom, P. (1991). Multitask principal – agent analyses: Incentive contracts, asset ownership, and job design. *Journal of Law, Economics, and Organization* **7** (spec. is), 24–52.
- Gordon, R., Howell, J. (1959). *Higher Education for Business*. New York: Columbia University Press.
- Irvin, R., Stansbury, J. (2004). Citizen participation in decision making: Is it worth the effort? *Public Administration Review* **64**(1), 55–65.
- Jo, T.-H. (2019). The institutionalist theory of the business enterprise: Past, present, and future. *Journal of Economic Issues* **53**(3), 597–611.
- Kerr, S. (1975). On the folly of rewarding A, while hoping for B. *Academy of Management Journal* **18**(4), 769–783.
- Klein, J., Newell, W. (1998). Advancing interdisciplinary studies. In: Newell, W. (ed.) *Interdisciplinarity: Essays from the Literature*. New York: College Entrance Examination Board, pp. 3–22.
- Koskela, L. (2017). Why is management research irrelevant? *Construction Management and Economics* **35**(1-2), 4–23.
- Krlev, G. (2023). Calibrating for progress: What are the instrumental functions of theory in management research? *Journal of Management Studies* **60**(4), 963–990.
- Laffont, J.-J., Tirole, J. (1988). The dynamics of incentive contracts. *Econometrica* **56**(5), 1153–1175.
- McCubbins, M., Noll, R., Weingast, B. (1987). Administrative procedures as instruments of political control. *Journal of Law, Economics, and Organization* **3**(2), 243–277.
- Mears, A. (2014). Gaming and Targets in the English NHS. *Universal Journal of Management* **2**(7), 293–301.
- Mitnick, B. (1975). The theory of agency: The policing “paradox” and regulatory behavior. *Public Choice* **24**(1), 27–42.
- Mitnick, B. (2006). Origin of the theory of agency: An account by one of the theory’s originators. *SSRN Electronic Journal*. DOI: 10.2139/ssrn.1020378
- Morgan, G., Edwards, T., Gomes, M. (2014). Consolidating neo-institutionalism in the field of organizations: Recent contributions. *Organization* **21**(6), 933–946.
- Nicholson-Crotty, S. (2009). Politics and management: Revisiting the politics/administration dichotomy to build a more complete understanding of public management. *Public Performance & Management Review* **32**(4), 610–617.
- North, D., Wallis, J., Weingast, B. (2009). *Violence and Social Orders: A Conceptual Framework for Interpreting Recorded Human History*. New York: Cambridge University Press.
- Overeem, P. (2005). The value of the dichotomy: Politics, administration, and the political neutrality of administrators. *Administrative Theory & Praxis* **27**(2), 311–329.
- Overeem, P. (2012). *The Politics-Administration Dichotomy: Toward a Constitutional Perspective*. Boca Raton, FL: CRC Press.
- Pearce, J., Perry, J. (1983). Federal merit pay: A longitudinal analysis. *Public Administration Review* **43**(4), 315–325.
- Perry, J., Wise, L. (1990). The motivational bases of public service. *Public Administration Review* **50**(3), 367–373.
- Peters, B., Pierre, J. (2017). Two roads to nowhere: Appraising 30 years of public administration research. *Governance* **30**(1), 11–16.
- Raynard, M., Johnson, G., Greenwood, R. (2015). Institutional theory and strategic management. In: Jenkins, M., Ambrosini, V., Collier, N. (eds.) *Advanced Strategic Management: A Multi-Perspective Approach*. London: Palgrave Macmillan, pp. 9–34.
- Roach, C. (2016). An application of principal agent theory to contractual hiring arrangements within public sector organizations. *Theoretical Economics Letters* **6**(1), 28–33.

- Romzek, B., Johnston, J. (2002). Effective contract implementation and management: A preliminary model. *Journal of Public Administration Research and Theory* **12**(3), 423–453.
- Ross, S. (1973). The economic theory of agency: The principal's problem. *American Economic Review* **63**(2), 134–139.
- Shapiro, S. (2016). Standing in another's shoes: How agents make life-and-death decisions for their principals. *Academy of Management Perspectives* **30**(4), 404–427.
- Siddiki, S., Frantz, C. (2021). New opportunities for institutional analysis in public administration research. *Public Administration* **99**(2), 213–221.
- Spekle, R., Verbeeten, F. (2014). The use of performance measurement systems in the public sector: Effects on performance. *Management Accounting Research* **25**(2), 131–146.
- Tolofari, S. (2005). New public management and education. *Policy Futures in Education* **3**(1), 75–89.
- Tourish, D. (2020). The triumph of nonsense in management studies. *Academy of Management Learning and Education* **19**(1), 99–109.
- Van de Ven, A., Johnson, P. (2006). Knowledge for theory and practice. *Academy of Management Review* **31**(4), 802–821.
- Van der Walddt, G. (2014). Public administration teaching and interdisciplinarity: considering the consequences. *Teaching Public Administration* **32**(2), 169–193.
- Vigoda-Gadot, E. (ed.) (2002). *Public Administration: An Interdisciplinary Critical Analysis*. New York: Routledge.
- Waller, W., Jr. (1989). Criticism of institutionalism, methodology, and value theory: A comment on Langlois. *Journal of Economic Issues* **23** (3), 873–879.
- Weitzman, M. (1980). Efficient incentive contracts. *Quarterly Journal of Economics* **94**(4), 719–730.
- Widmalm, S. (2016). After NPM, curb your enthusiasm for the principal-agent theory. *Statsvetenskaplig tidskrift* **118**(1), 127–143.
- Williams, C., Horodnic, A. (2016). An institutional theory of the informal economy: Some lessons from the United Kingdom. *International Journal of Social Economics* **43**(7), 722–738.
- Williamson, O. (1999). Public and private bureaucracies: A transaction cost economics perspective. *Journal of Law, Economics & Organization* **15**(1), 306–342.
- Wright, B. (2011). Public administration as an interdisciplinary field: Assessing its relationship with the fields of law, management, and political science. *Public Administration Review* **71**(1), 96–101.
- Wright, B., Grant, A. (2010). Unanswered questions about public service motivation: Designing research to address key issues of emergence and effects. *Public Administration Review* **70**(5), 691–700.