

Институциональные ловушки и новый менеджизм в сфере образования и науки*

Аннотация

Статья посвящена исследованию феномена институциональных ловушек, возникающих в связи с проведением современной образовательной реформы в России в контексте распространившейся идеологии нового менеджизма. Данная идеология рассматривается как результат нелиберального дискурса, получившего широкое распространение в последние десятилетия во всем мире, начиная с нелиберальных реформ в Великобритании и в ряде других стран в 1980-е – 1990-е годы, в том числе в общественном секторе. Подобные институциональные ловушки представляют собой устойчивые формы проявления эффекта блокировки в рамках феномена институциональной зависимости от предшествующего пути развития. В статье делается акцент на изучении двух разновидностей подобных ловушек в сфере высшего образования: метрик и бюрократизации (административной ловушки). Особенности их возникновения исследуются в теоретическом и эмпирическом аспектах. В рамках теоретического анализа их актуализация обусловлена действием закона Кэмпбелла и «железного закона либерализма» Д. Грэбера, указывающих на неизбежность негативной корректировки социального поведения индивидов в связи с постановкой в качестве целевых индикаторов в области социально-экономической деятельности. Эмпирический анализ проблемы связан с использованием методологии нарративного анализа содержания высказываний преимущественно представителей академического сообщества в СМИ и Интернете. Таким образом, иллюстрируется восприятие характера и особенности проводимых реформ в контексте исследуемых в статье институциональных ловушек в сфере высшего образования. Сделан вывод о закономерности возникновения указанных ловушек в связи с определяющим влиянием на характер проводимых реформ идеологии нового менеджизма, в связи с чем актуализируется потребность в переосмыслении стратегии и идеологии реформы высшего образования.

ВВЕДЕНИЕ

Стремление к эффективности – очень хороший мотив для реформирования секторов экономики или организационных изменений. Однако воплотить стремление к эффективности в действенные, релевантные и продуктивные меры экономической и социальной политики – нетривиальная задача. Очень легко пойти по следам «государственных экономистов» Р. Коуза: «Желание быть полезным своим ближним – мотив, конечно же, благородный, но невозможно влиять на политику, если ты не даешь ответов. Так появились государственные экономисты, т.е. люди, которые дают ответ, даже когда ответа не существует» [18. С. 66].

Современная экономическая наука дает простые и однозначные рекомендации: чтобы добиться эффективности, необходимо создать рынки, наиболее приближенные к совершенной конкуренции, и дальше ориентироваться на ценовую координацию хозяйственной деятельности. Однако, как у каждого простого ответа, на пути у данных рекомендаций в реальной жизни возникают довольно значительные препятствия. Эффективные рынки возможно создать не во всех секторах экономики, рынки часто очень далеки от конкурентного идеала, информация, необходимая для координации деятельности, не всегда доступна или релевантна. Также наряду с ценами большую роль в координации хозяйственной деятельности играют институты и внутриорганизационные рутинные [48]. Однако если рынки как эффективный механизм координации недоступны, на сцене появляется менеджизм.

* Статья подготовлена при поддержке РФФИ, грант № 18-010-00581 «Институциональные ловушки оптимизации сферы образования и науки».



ВОЛЬЧИК Вячеслав Витальевич

Доктор экономических наук,
заведующий кафедрой экономической
теории

Южный федеральный университет
344006, РФ, г. Ростов-на-Дону,
ул. Большая Садовая, 105/42
E-mail: volchik@sfedu.ru



КОРЫТЦЕВ Максим Александрович

Доктор экономических наук,
профессор кафедры экономической
теории

Южный федеральный университет
344006, РФ, г. Ростов-на-Дону,
ул. Большая Садовая, 105/42
E-mail: vaishn@yandex.ru



МАСЛЮКОВА Елена Васильевна

Кандидат экономических наук, доцент
кафедры экономической кибернетики

Южный федеральный университет
344006, РФ, г. Ростов-на-Дону,
ул. Большая Садовая, 105/42
E-mail: maslyukova@sfedu.ru

JEL classification

H75, I20

► **Vyacheslav V. VOLCHIK**
Dr. Sc. (Econ.), Head of Economic
Theory Dept.

Southern Federal University
105/42 Bolshaya Sadovaya St.,
Rostov-on-Don, 344006, Russia
E-mail: volchik@sfedu.ru

► **Maxim A. KORYTSEV**
Dr. Sc. (Econ.), Professor of Economic
Theory Dept.

Southern Federal University
105/42 Bolshaya Sadovaya St.,
Rostov-on-Don, 344006, Russia
E-mail: vaishn@yandex.ru

► **Elena V. MASLYUKOVA**
Cand. Sc. (Econ.), Associate Professor
of Economic Cybernetics Dept.

Southern Federal University
105/42 Bolshaya Sadovaya St.,
Rostov-on-Don, 344006, Russia
E-mail: maslyukova@sfedu.ru

Ключевые слова

ИНСТИТУЦИОНАЛЬНАЯ ЛОВУШКА
НОВЫЙ МЕНЕДЖЕРИЗМ
ИНСТИТУЦИОНАЛЬНАЯ ЭКОНОМИКА
НАРРАТИВНАЯ ЭКОНОМИКА
ЗАКОН КЭМПБЕЛЛА
СФЕРА ОБРАЗОВАНИЯ И НАУКИ

Keywords

INSTITUTIONAL TRAP
NEW PUBLIC MANAGEMENT
INSTITUTIONAL ECONOMICS
NARRATIVE ECONOMICS
CAMPBELL'S LAW
EDUCATION AND SCIENCE

JEL classification

H75, I20

Institutional traps and New Public Management in education and science¹

Abstract

The article studies the phenomenon of institutional traps resulting from modern reforms in public sector and higher education in Russia in the context of New Public Management. The research methodology embraces theoretical patterns and approaches of institutional economics. The research methods include interpretative, narrative and content analysis of opinions and expressions of actors retrieved from various mass media. The ideology of New Public Management is viewed as a result of neoliberal discourse which has become increasingly popular in the past few decades all over the world. Neoliberal reforms were first initiated in the United Kingdom and a number of other developed countries in the 1980s – 1990s in many sectors, including the public one. These institutional traps are sustainable forms of the lock-in effect in the context of path dependence theory. The authors focus on primarily two types of them – the metrics trap and the bureaucracy (administrative) trap – and analyse them theoretically and empirically. Within the framework of theoretical analysis, the traps' relevance is due to social laws such as Campbell's law and Graeber's "iron law of liberalism". These laws illustrate some negative fallout in social and economic activities focused on specific indicators in the public sector. Empirically, we explore these institutional traps using narrative analysis of mass-media reports, interviews and online discussions and citations. It characterizes the way in which the reforms implemented in higher education are perceived. The authors conclude that there is the interrelation between the problems in reforming higher education and the ideology of New Public Management, which causes the need for rethinking the strategy and ideology of modern reforms in higher education.

Новый менеджери́зм или новый менеджмент в общественном секторе (New public management, NPM) отражает широко распространенные управленческие стратегии, направленные на достижение эффективных результатов. Новый менеджери́зм основывается на постулатах нелиберальной экономической политики, которая начала завоевывать мир в конце 70-х годов XX века и в настоящее время господствует или широко распространена в большинстве развитых и развивающихся стран. Новый менеджери́зм, с одной стороны, это политика, направленная на повышение эффективности общественного сектора, а с другой – идеология, оправдывающая реформы, стимулирующие конкуренцию и рост производительности.

Идеи менеджери́зма эксплицитно предполагают, что стимулирование конкуренции даже на квазирынках может приводить к результатам, сопоставимым с рыночной эффективностью. Стоит отметить, что в современной микроэкономике конкуренция рассматривается не через призму соперничества, а как способ приведения системы в равновесное оптимальное состояние. Однако в риторике нелиберализма конкуренция, рынок и оптимизация составляют триаду, которая обеспечивает более производительные и эффективные результаты по сравнению с иными способами организации индивидуальных, организационных и социальных взаимодействий [32]. Для этого необходим дизайн экономических механизмов, который можно сравнить с производством рынков под заказ. Дизайнеры рынков пытаются конструировать их под заказ политиков, чиновников и корпоративных бюрократов, прикрываясь риторикой оптимальности и эффективности. Но стоит задать вопрос: как данная оптимальность соотносится с интересами и ограниченным знанием самих работников? Или мы можем отнести их к числу лиц, обладающих истинным,

¹ The publication was prepared within the framework of the project funded by the Russian Foundation for Basic Research (project № 18-010-00581) "Institutional traps of optimization of the sphere of education and science".

полным и совершенным знанием, с чистыми помыслами и интенциями о всеобщем счастье и благоденствии? Стремление к истине и эффективности еще не означает возможностей для этого, а скорее всего связано с риторическими приемами для реализации узких интересов. Как справедливо отметили Ф. Майровски и Э. Ник-Хан: «Одна из "заповедей" неолитерализма гласила, что Рынок способен в одиночку достичь Истины. Однако каким образом способность управлять рынками влияет на убеждение, что Рынки способны достичь Истины для всех – мечты хорошо функционирующей экономики знаний? Если в самом деле существует разнообразие рынков, и их можно сделать на заказ, то каковы основания априори ожидать, что они будут надежным средством достижения Истины?» [46. Р. 242].

Действительно, важным мотивом реформ в сфере общественного сектора является стремление к оптимизации его функционирования. С позиций экономической теории оптимизация предполагает оптимальное использование ресурсов наряду с максимизацией целевой функции организаций. В частном секторе такой целевой функцией для коммерческих организаций (фирм) чаще всего служит прибыль. Организации общественного сектора могут участвовать в рыночных отношениях и получать прибыль, однако свести деятельность значительного числа организаций общественного сектора к целевой функции максимизации прибыли не представляется возможным.

В тех случаях, когда управление не может основываться на объективных показателях типа прибыли, возникают механизмы, направленные на достижение эффективности, но в нерыночных условиях. Эффективность в организациях общественного сектора рассматривается через призму достижения целей, которые связаны с реализацией мер государственной политики. Реализация мер государственной политики, в отличие от рынка, чаще всего предполагает достижение конкретных целевых показателей. Именно достижение таких показателей воспринимается как основной критерий эффективности. Однако на этом пути реализация политики нового менеджизма связана с опасностью формирования и функционирования институциональных ловушек. Чтобы понять природу и закономерности формирования таких ловушек, вначале рассмотрим основные особенности нового менеджизма.

ГЕНЕЗИС НОВОГО МЕНЕДЖЕРИЗМА: ОБЗОР ЛИТЕРАТУРЫ

Реформы в общественном секторе развитых стран с начала 80-х годов прошлого века (первоначально в Великобритании, а в последующие десятилетия – не только во всех развитых, но и в ряде крупных развивающихся стран) были сопряжены со стремлением активно использовать различные институциональные механизмы стимулирования конкурентных отношений [19; 26], а также с внедрением методов управления, заимствованных из бизнеса [52].

Данные преобразования часто происходили в контексте реализации целого «пакета реформ», охватывавшего изменение соотношения общественного и частного секторов экономики в пользу последнего (посредством приватизации, механизмов разгосударствления, аутсорсинга социальных услуг [20] и вспомогательных функций, публично-частного партнерства), внедрения механизмов бюджетного управления с использованием программных методов и методов, ориентированных на результат, административных реформ, сопряженных с оптимизацией управленческих функций государственных структур и внедрением новых регламентов и методик оценки результативности [12]. Так, инициированная в 2005 г. административная реформа в Российской Федерации имела ярко выраженную составляющую преобразований именно подобного типа [23. С. 10].

В целом, уже в 1990-е годы (1996–1997 гг.) содержательно указанные реформы получили институционально закреплённую характеристику, в частности, в документах Организации экономического сотрудничества и развития отражались следующие тенденции подобного реформирования [16. С. 162]:

- распределение ответственности при обеспечении гибкости управления;
- реализация процедур контроля, мониторинга и оценки;
- поощрение конкуренции и расширение возможностей выбора (для потребителей);
- рост качества услуг и усиление ответственности перед потребителями;
- расширение использования информационных технологий и улучшение управления человеческими ресурсами.

Терминологически характеристика данных процессов до сих пор не получила однозначной трактовки в специальной литературе. Например, одним из популярных терминов в англоязычной литературе являлся NPM (New public management), который был впервые использован в работе К. Худа [40] и многих других авторов впоследствии.

Более ранней альтернативой ему выступает термин «менеджеризм» («менеджеризм», англ. managerialism), или «новый менеджеризм», который тоже использовался для характеристики новых управленческих подходов к предоставлению государственных услуг уже в ходе реформы гражданской службы в 80-х годах XX века в Великобритании [54. Р. 558] и в последующем также получил широкое распространение.

Данные термины содержательно во многом синонимичны в отражении эволюции схожих явлений, хотя ряд авторов и пытаются оспорить это положение. Так, Р. Диим и К. Брехони, ссылаясь на позицию ряда авторов, указывают на то, что концептуально «менеджеризм» в большей степени характеризует процессы идеологического характера, поощряющие углубление указанного вектора преобразований в сфере государственного управления, тог-

да как NPM представляет собой собственно совокупность управленческих механизмов и технологий, способствующих повышению прозрачности и конкурентоспособности в сфере общественного сектора и предоставления публичных услуг [36. Р. 219].

На наш взгляд, такое разделение между «менеджеризмом» и NPM достаточно условно, поскольку внедрение подобного рода управленческих технологий и проведение институциональных преобразований всегда осуществляется в контексте определенной идеологической поддержки, о чем дополнительно речь пойдет ниже. И применение данных инструментов, в свою очередь, оказывает существенное воздействие на особенности государственного управления и характер функционирования общественного сектора, вектор и результаты преобразований которых далеко не всегда имеют явный характер и могут быть предвидены. Кроме того, в рамках современных масштабных панельных исследований, например, в Европейском союзе [56. Р. 16] изучение феномена «менеджеризма» происходит в общем контексте с особенностями реализуемых новых управленческих технологий. Поэтому, чтобы сконцентрироваться на сути исследуемых процессов, «не умножая теоретических сущностей», в дальнейшем в статье мы будем в основном использовать понятие «новый менеджеризм» или просто «менеджеризм».

Конечно, не только и не столько сами по себе нелиберальные реформы 1980-х годов послужили катализатором рассматриваемых масштабных трансформаций. Предпосылки их прослеживаются на более глубинном уровне сдвигов общественного сознания и эволюции концепций в рамках социальных наук, что отмечается как отечественными [21], так и зарубежными исследователями. Так, С. Болл, ссылаясь также на ряд других авторов, выделяет в этой связи следующие значимые причины и факторы, определившие возникновение «нового менеджеризма» [31. Р. 122–123].

Во-первых, это собственно идеология нелиберализма, отстаивающая тезис о том, что рынок как базовый экономический и вообще социальный институт обеспечивает оптимизацию и возможность принятия наиболее эффективных решений в различных сферах современного социума. В той же Великобритании указанная идеология активно начала оформляться в 1980-е годы в конкретные формы социально-экономической политики, определяемой по имени известного британского премьер-министра М. Тэтчер как «тэтчеризм», реформы которой поощряли распространение «менеджеризма» в общественном секторе.

Во-вторых, это популярность такого направления экономической науки, как «новая институциональная экономика», значимой особенностью которой в этой связи является теоретическое обоснование социального и экономического рационального взаимодействия индивидов, в том числе в рамках общественного сектора, уверенность в возможности оптимизировать подобного

рода взаимодействия посредством их институционального дизайна.

В-третьих, еще одна получившая развитие во второй половине XX века и ставшая популярной теория общественного выбора, которая рассматривает поведение политических акторов, а также потребителей общественных благ как рациональных субъектов, максимизирующих собственную выгоду. Таким образом, данная теория, как и предыдущая («новая институциональная экономика»), не только становится теоретико-методологическим основанием для формирования соответствующих институциональных и управленческих инструментов реализации политики менеджеризма в современном общественном секторе, но и превращается в идеологический background, обосновывающий и пропагандирующий новое видение отраслей общественного сектора, что создает важные идеологические предпосылки для реализации в нем указанных реформ.

В-четвертых, С. Болл упоминает «перформативность» (от англ. *performativity* – зрелищность), близкую в своих смысловых коннотациях к понятиям «прозрачность», «подотчетность», за которыми стоят вера в способность прямого воздействия на управляемые объекты в данной сфере, способность отследить и оценить эффективность регулируемых процессов. При этом важно подчеркнуть, что концепты «прозрачности», «подотчетности», «счетности» в этом контексте содержательно сильно взаимосвязаны [6].

И наконец, в-пятых, уже упомянутое ранее активное использование в общественном секторе современных бизнес-технологий. Их использование при этом обусловлено не только сравнительной эффективностью, но и нацеленностью на потребителя, удовлетворение его нужд и достижение благодаря этому успеха в конкурентной борьбе.

Важно отметить, что перечисленные С. Боллом характеристики во многом определяют причины и содержание процессов менеджеризма в общественном секторе в целом и проявления такой политики в образовательной сфере в частности.

Именно в образовательной сфере управленческие технологии как основной содержательный контент нового менеджеризма получают самое широкое распространение. Речь идет о снятии ограничений в выборе школьных учебных учреждений учащимися (там, где подобные ограничения ранее существовали) [19], установлении всеобщих стандартов экзаменационных испытаний [44] (нам хорошо известны отечественные аналоги – ОГЭ и ЕГЭ) или схожих систем централизованного всеобщего тестирования абитуриентов (показательный пример здесь – современная КНР) [27], систем оценки эффективности и результативности академической (научно-исследовательской) деятельности [15], внутренней (KPI) и международной сравнительной (рейтинговой) оценки деятельности высших учебных заведений (университетов) [42; 43; 55]. При этом собственно роль университетов в совре-

менном социуме все в большей степени трансформируется в сторону усиления их экономического статуса, воспринимаемого как элемент формирующейся «экономики знаний», «цифровой экономики», олицетворяя собой так называемую новую модель современного университета – 3.0, в рамках которой, наряду с собственно образовательной и научно-исследовательской деятельностью, выделяется возрастающая роль инновационной экономической активности этих образовательных учреждений, превращающихся в точки роста местной и глобальной экономики [13].

В связи с этим тот же С. Болл отмечал, что идеология нового менеджизма в сфере образования определяет возрастающее влияние современной преимущественно рыночной экономики, выражающееся, в частности, в [31. P. 122]:

- изменении качества национального экономического развития благодаря усилению взаимосвязи образования, процессов занятости, роста производительности и торговли;
- усилении ориентации образовательного процесса на формирование профессиональных навыков и компетенций;
- усилении использования метода прямого контроля и оценки образовательной и академической деятельности в целом;
- стремлении правительства оптимизировать и снизить затраты на финансирование образования;
- усилении роли как общественного контроля, так и рыночного воздействия на образовательные процессы.

Во многом соглашаясь с позицией С. Болла, важно подчеркнуть значимую роль именно новых институциональных механизмов и управленческих технологий, приносимых в сферу образования и определяющих его экономизацию и усиление его квазирыночной специфики.

Отметим также важность того, что опыт реализации реформ, определяемых идеологией «нового менеджизма», в общественном секторе «в разных странах показал, что бюджетная эффективность, понимаемая как снижение расходов, – не универсальный критерий эффективности программ и политик» [4. С. 46]. Конечно, новый менеджизм предлагает ориентироваться при оценке эффективности, в том числе в сфере образования, на более широкий набор критериев оценки, но, как будет показано в статье, и такой подход имеет свои достаточно высокие издержки, связанные с потерями эффективности, понимаемой в более широком смысле, и ухудшением ряда трудно верифицируемых качественных характеристик. И хотя в ряде современных исследований отмечается, что системы управления в общественном секторе в рамках нынешних трансформаций пытаются нивелировать некоторые негативные составляющие нового менеджизма [3], последний продолжает играть значимую и чаще доминирующую роль, в том числе и в современном образовании, что требует внимательного изучения этого феномена.

ЗАКОН КЭМПБЕЛЛА, «ЖЕЛЕЗНЫЙ ЗАКОН ЛИБЕРАЛИЗМА» И ИНСТИТУЦИОНАЛЬНЫЕ ЛОВУШКИ

Новый менеджизм за последние тридцать лет прочно укоренился в государственном управлении и организационной культуре в общественном секторе во всем мире. Победное шествие менеджизма в российских условиях началось с проведения радикальных рыночных реформ, которые осуществлялись под знаменами неолитерализма. Мы не являемся противниками либерализма и рыночных принципов в организации социальных взаимодействий, но хотим подчеркнуть, что неолитеральная политика часто приводит к значительной бюрократизации и росту именно нерыночной регламентации на фоне рыночной риторики [37]. По иронии судьбы то, что Ф. Хайек называл смехотворными попытками регламентации и контроля [39], полностью воплотилась в практике нового менеджизма, которому оказалась присуща «пагубная самонадеянность» обладания знанием, как и к каким целям должны стремиться организации общественного сектора. В этом контексте можно рассмотреть закон Кэмпбелла и его практическое игнорирование новым менеджизмом.

Закон Кэмпбелла иллюстрирует ситуацию, когда проводимая политика, ориентированная на выполнения показателей, несостоятельна. В своей классической формулировке этот закон гласит: «Чем больше количественный показатель используется для принятия решений в социальной политике, тем больше он подвержен различным искажениям и тем больше он будет искажать социальные процессы, которые связаны с проводимой политикой» [33. P. 85]. Рассмотрим более подробно, почему этот закон действует и остается релевантным до сих пор.

Представим, что наша деятельность зависит от n количества навыков и видов выполняемых работ, которые могут приводить к m результатам, доступным для измерения в краткосрочном и среднесрочном периодах. Причем n не равно m из-за того, что не все результаты могут быть измерены или правильно интерпретированы извне, т.е. лицами, не обладающими определенными профессиональными навыками и знаниями (явными и неявными). Таким образом, можно сделать вывод, что $n > m$. Если для контроля мы выбираем несколько показателей i из m , то акторы получают стимулы концентрироваться на развитии тех навыков и выполнении тех работ, которые способствуют достижению показателей i в отчетном периоде. Тем самым нарушается системность в деятельности профессионалов из-за воздействия внешних управляющих сигналов. Здесь самыми важными являются три момента: 1) не все результаты могут быть удовлетворительно измерены и интерпретированы; 2) выбор i целевых показателей из m требует наличия явного и неявного знания о производственных процессах и профессиональных (организационных) ценностях, в противном случае неправильно выбранные целевые показатели i способны разрушить не только производственные процессы (работа на показатель), но и в более долгом периоде организа-

ционные и профессиональные ценности и сами организации; 3) достижение в краткосрочном периоде целевых показателей i приводит к шоттермизму и разрушению системных связей в организациях и сферах общественного сектора.

Чем это отличается от рынка, где основным показателем, на который надо ориентироваться, является цена, которая позволяет той или иной деятельности оставаться рентабельной? В условиях рынка мы не можем планировать цену (если не обладаем абсолютной монопольной властью), хотя устанавливаем уровень рентабельности можем. Однако рыночно ориентированный подход лучше всего реализуется при производстве частных благ в частном секторе экономики, но если мы рассматриваем другие виды благ и другие сектора, то неизбежно возникают ограничения как экономического, так и институционального характера. В российских условиях, где доля частного сектора в сфере образования и науки невелика, закон Кэмпбелла становится все более актуальным.

Менеджеризм в настоящее время представляет постоянно воспроизводимую практику квазирыночного управления. Такая практика основана на правилах, структурирующих повторяющиеся социально-экономические взаимодействия в общественном секторе, поэтому о менеджеризме можно говорить как о специфическом институте или совокупности институтов, например, исходя из современного определения институтов А. Грейфа: «Институт – это система социальных факторов, совокупное влияние которых порождает регулярность поведения. Каждый компонент такой системы является социальным, т.е. рукотворным, нематериальным фактором. Он оказывается экзогенным по отношению к каждому индивиду, на поведение которого влияет. Суммарно эти компоненты мотивируют, направляют и делают возможным выбор индивидами одного варианта поведения из множества возможных в данных социальных ситуациях» [38. Р. 30]. Многочисленные дисфункции менеджеризма позволяют говорить, что регулярности, связанные с менеджеризмом, могут относиться к субоптимальным институтам и институциональным ловушкам. Понятие институциональной ловушки в российской научной традиции получило широкое распространение с 1999 г., после выхода известной статьи академика В.М. Полтеровича, где он определяет ее через неэффективное устойчивое равновесие: «Устойчивость институциональной ловушки означает, что при небольшом временном внешнем воздействии на систему она остается в институциональной ловушке, возможно, лишь незначительно меняя параметры состояния, а после снятия возмущения – возвращается в прежнее равновесие» [24. С. 11–12]. В дальнейшем в российской экономической литературе появилось большое число работ, в которых это понятие было применено для анализа разнообразных социально-экономических феноменов, соответственно появились: диссертационная ловушка [1], налоговая ловушка [10], ловушка глобальной/локальной ориентации вузов [22].

Понятие институциональной ловушки является очень близким к более широкому и хорошо исследованному феномену зависимости от предшествующей траектории развития (path dependence), генезис которого прежде всего связан с именами П. Дэвида и Б. Артура. Основная идея зависимости от предшествующей траектории развития (или в более лаконичном русском варианте «эффекта колеи») связана с тем, что случайные исторические события в условиях возрастающей отдачи могут приводить к эффекту блокировки (lock in) на субоптимальных или сравнительно неэффективных институтах или технологиях. Фактически институциональная ловушка является разновидностью зависимости от предшествующей траектории развития, где делается акцент на эффекте блокировки на неэффективных институциональных и технологических равновесиях. В нашей работе мы используем понятие институциональной ловушки как тождественное эффекту колеи (path dependence).

Менеджеризм как совокупность специфических институтов в контексте их субоптимальности тоже может рассматриваться как определенный набор (в зависимости от научной позиции исследователя) институциональных ловушек. Наиболее актуальными в контексте данного исследования мы считаем ловушку бюрократизации (административную ловушку) и ловушку метрик¹.

Ловушка бюрократизации или возрастающий бюрократизации парадоксальным образом является одной из основных характеристик нового менеджеризма с момента его институционализации в мерах социально-экономической политики. Сущность ловушки бюрократизации может быть очень хорошо охарактеризована через «железный закон либерализма» Д. Грэбера: «...всякая рыночная реформа, всякое правительственное вмешательство с целью уменьшить бюрократизм и стимулировать рыночные силы в конечном итоге приводят к увеличению общего объема регулирования, общего количества бумажной волокиты и общего числа бюрократов, которых привлекает на службу правительство» [37. Р. 11]. Действительно, политика нового менеджеризма была направлена на снижение бюрократизации и активизацию конкуренции по рыночному шаблону, а на практике вылилась в восходящую спираль бюрократизации. Можно сказать, что здесь мы наблюдаем феномен возрастающей отдачи и эффект блокировки. Отказ от менеджеризма требует значительных затрат, которые связаны с коллективным действием по созданию новых институтов, способных не только заменить меры экономической политики, но и изменить широкую укорененность идей менеджеризма в общественном дискурсе.

Ловушка метрик связана с фундаментальным тезисом нового менеджеризма о стремлении к эффективности через конструирование квазирынков и показателей, по которым оценивается такая эффективность. Метрики

¹ Безусловно, институциональных ловушек, связанных с менеджеризмом, можно выделить гораздо больше, но объем данной работы не позволяет это сделать. Говоря об институциональных ловушках менеджеризма, мы хотим подчеркнуть факт его сравнительной институциональной неэффективности.

рассматриваются в этом контексте как количественные оценки, используемые для целеполагания, контроля, сопоставления и выбора в отношении индивида, организации, события и процесса. В современном мире метрики – это индикаторы, показатели, рейтинги, индексы (например, индекс Хирша) [8]. Метрики не просто отражают «объективные» закономерности и результаты деятельности, они формируют социальный мир через эффект самоусиления: метрики порождают отчеты, а те, в свою очередь, другие метрики. Таким образом, бесконечный круг метрик затрагивает университеты, школы, медицину, полицию, оборону, бизнес и финансы, благотворительность [47]. В системе образования и науки метрики стали одним из основных инструментов реализации неолиберальной политики [30]. Использование рейтингов, индексов и других различных показателей в сфере образования и науки стало элементом обычной практики управления, нацеленной на стимулирование конкуренции и достижение эффективности. Однако не всегда широкое распространение практик, правил и институтов является доказательством их сравнительной эффективности. Институционализация нового менеджизма тесно связана и поддерживается циркуляцией в общественном мнении нарративов, связанных с идеями неолиберализма, перманентного реформирования и оптимизации сферы образования и науки. В нашей работе мы исходим из следующей логики: менеджизм внедряется в ходе реформ с целью оптимизации процессов в организациях и сферах общественного сектора, следовательно, мы можем идентифицировать и описать такие институциональные ловушки, как ловушка бюрократии и ловушка метрик, исходя из нарративов об оптимизации в сфере образования и науки.

НАРРАТИВЫ РЕФОРМИРОВАНИЯ И ОПТИМИЗАЦИИ

Распространение идей нового менеджизма и их институционализацию в результате проводимой государственной политики можно проанализировать с использованием достижений новейшего научного направления – нарративной экономической теории (narrative economics) [7; 9; 29; 34; 35; 53]. Исследование нарративов может быть релевантным исходя из нескольких предположений. Во-первых, с помощью исследования нарративов мы можем структурировать и объяснять социальные взаимодействия исходя из интерпретации происходящих событий акторами [28. P. 51]. Во-вторых, нарративы отражают процесс распространения идей, которые воздействуют на структурирование повторяющихся социальных взаимодействий, способствуя их институционализации [45]. В-третьих, «с помощью нарративов можно лучше понять правила, нормы и социальные институты того или иного общества, а также объяснить, почему мы должны следовать этим нормам» [29. P. 59].

Рыночные реформы в России во многом основывались на неолиберальной риторике. Более того, в академических кругах, особенно в экономических

и управленческих науках, неолиберальные идеи доминировали, что можно было объяснить сменой научных парадигм – марксистская политическая экономия была заменена неоклассикой, постулаты которой используются в неолиберальной риторике и политике.

Нарратив оптимизации служит оправданием дискреционного поведения реформаторов и менеджмента сферы образования и науки. Создание и изменение показателей на фоне призывов следовать требованиям рынка и тотальной бюрократизации (ловушка бюрократии) формируют довольно узкое пространство возможностей для развития организаций и акторов. Согласно логике закона Кэмпбелла у акторов неизбежно возникают адаптивные стратегии, направленные на имитацию и фальсификацию результатов. Можно сказать, что профессиональная (академическая) среда постепенно приносится в жертву достижению конкретных показателей (ловушка метрик).

Поскольку «информационная повестка дня в обществе формируется при непосредственном участии масс-медиа» [2], для выявления нарративов как единиц информации, релевантных для институциональных ловушек, и их последующей интерпретации нами проведен сбор эмпирических данных об институтах в сфере образования и науки. С целью формирования базы данных для проведения нарративного и контент-анализа были рассмотрены следующие типы документальных источников:

- письменные высказывания на интернет-форумах, посвященных проблемам оптимизации в сфере образования и науки, скопированные со специализированных сайтов;
- развернутые цитаты, приведенные авторами тематических статей в публицистических изданиях или авторами научных публикаций в изданных книгах/научных статьях, посвященных изучению проблемы оптимизации в сфере образования и науки.

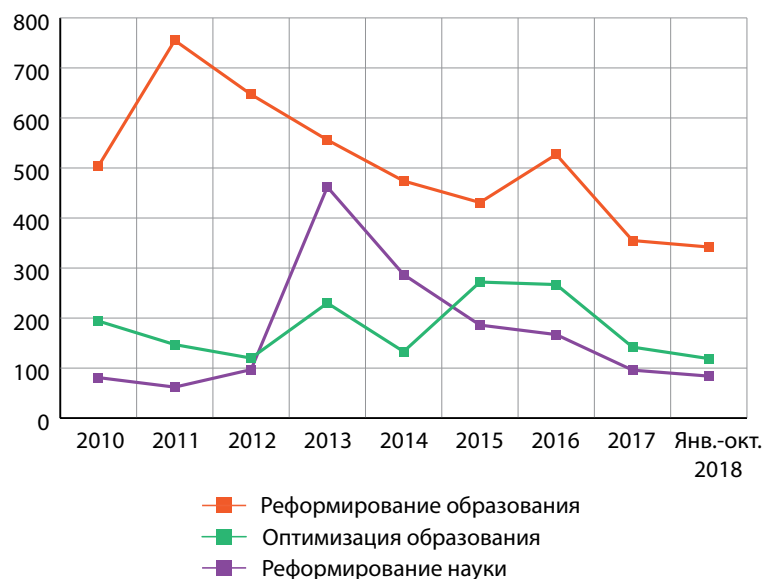


Рис. 1. Динамика запросов в СМИ

Источник: Информационный ресурс «Интегрум».

Для анализа открытых источников информации (СМИ) использовался информационный ресурс «Интегрум», в котором по запросам «оптимизация образования», «реформирование образования», «реформирование науки» за период с 2010 г. по октябрь 2018 г. найден 4591 документ (рис. 1).

Как видно из рис. 1, в рассматриваемый период наблюдается активная дискуссия на тему необходимости институциональных изменений в сфере образования и науки с различной интенсивностью. Так, пик интереса к теме «реформирование образования» приходится на 2011 г., когда были внесены изменения в Федеральный закон «О высшем и послевузовском профессиональном образовании» (ст. 11 и 24) в части совершенствования единого государственного экзамена. После постепенного снижения интенсивности дискуссии в период с 2012 по 2015 г. наблюдается новый подъем в 2016 г., что связано с очередными изменениями законодательства в сфере образования. Наибольший интерес к дискуссии на тему «реформирование науки» наблюдается в 2013 г.

в связи с проведением реформы Российской академии наук.

Наиболее часто проблемы реформирования/оптимизации образования и науки обсуждались на страницах федеральных и региональных интернет-изданий, а также в региональной прессе (рис. 2).

Результаты анализа отражения институциональных изменений в сфере образования и науки в научном дискурсе начиная с 2010 г. представлены в таблице.

Для анализа интенсивности запросов в сети Интернет мы воспользовались сервисом Яндекс. Подбор слов¹.

В среднем за последние два года еженедельное количество запросов по теме «оптимизация образования» составляет 265, «реформирование образования» – 504, «реформирование науки» – 50 (рис. 3).

Проведенный предварительный анализ показал, что нарративы об оптимизации сферы образования и науки редко бывают политически нейтральными и в целом затрагивают политические и экономические аспекты в области развития образования.

¹ Яндекс. Подбор слов. URL: <https://wordstat.yandex.ru>.



Рис. 2. Динамика запросов в СМИ по видам изданий

Источник: Информационный ресурс «Интегрум».



Рис. 3. История запросов по фразам «оптимизация образования», «реформирование образования», «реформирование науки»

Источник: Яндекс. Подбор слов. URL: <https://wordstat.yandex.ru>.

Отражение институциональных изменений в сфере образования и науки в научном дискурсе (2010 г. – октябрь 2018 г.)

| Источник | Количество упоминаний по запросу | | |
|---|----------------------------------|------------------------------|------------------------|
| | «Оптимизация образования» | «Реформирование образования» | «Реформирование науки» |
| Гугл академия Google Scholar | 103 | 1 450 | 202 |
| Научная электронная библиотека Elibrary | 4 980 | 7 141 | 1 280 |

Однако в результате содержательного анализа статей было выявлено, что часть документов не содержит в себе нарратив «как последовательность связанных причинной связью событий и лежащих в их основе источников, разворачивающихся с течением времени, которые могут быть использованы в качестве шаблона при интерпретировании нашего настоящего опыта» [29. Р. 58–59]. Поэтому значительная часть автоматически выбранных статей была исключена из анализа. Наше исследование нарративов, связанных с оптимизацией сферы образования и науки, находится только в самом начале, однако уже можно сделать предварительные выводы о циркуляции нарративов об институциональных ловушках метрик и бюрократии.

Приведем несколько ярких высказываний, отражающих дискурс научного сообщества о проблемах, связанных с данными институциональными ловушками.

Об институциональной ловушке метрик: «...Любая жесткая формализация администрирования везде и всегда вызывает однотипную реакцию. Умные начинают работать хуже, потому что это им мешает функционально и угнетает психологически. Хитрые начинают работать не на результат, а на показатели, т.е. "лучше", а потому теснят просто умных – типичный "сдвиг мотива на цель". Австралия за шесть лет увлечения голой цифрой чуть не угробила собственную науку. Как один результат нарезать на несколько публикаций, знают все в мире. Давно отработаны и прочие техники имитации библиометрии. У нас это уже вылилось в массовый бизнес на размещении статей и искусственную накачку показателей функционеров и целых институтов» [25].

Об институциональной ловушке бюрократии, которая приводит к безумным объемам отчетности: «Бюрократическая нагрузка на систему высшего образования продолжает оставаться высокой. Недавно один из вузов Новосибирска предоставил в Рособназдор отчет на 200 тысяч (!) страниц. Проверка филиала нашего университета, где всего 5 программ и около одной тысячи студентов, потребовала отчета на 40 тысяч страниц. Более того, отчеты нужно предоставить не только в электронном, но и в бумажном виде. При этом нам делают замечания, что отчет некачественно вычитан» [14].

«Количество документации, которую необходимо подготовить к аккредитации, практически необозримо, а жесткость требований к ее оформлению не поддается

никакому разумному объяснению. Но самое главное: проверке подлечит не качество подготовки выпускников, а именно правильность и полнота оформления документации. Малейшая неточность может послужить поводом к самым жестким санкциям вплоть до закрытия образовательной программы» [5].

«Нынешняя система грантов и сопровождающая ее "отчетность"

– это кормушка для все более разрастающейся околонаучной публики, отношения к науке не имеющей, а для самой науки – прямое убийство...» [17].

Приведенные высказывания можно рассматривать как часть нарративов, циркулирующих в образовательном и научном сообществах и демонстрирующих озабоченность существованием дисфункций ловушек бюрократии и метрик. Данный дискурс является во многом реакцией, как явной, так и неявной, на «успехи» нового менеджизма по созданию структур некомплементарных академическим ценностям. Новый менеджизм прочно укоренен в практике реформирования науки и образования, и корректировка его подходов возможна при участии научного сообщества в обсуждении значимых институциональных альтернатив.

УСТОЙЧИВОСТЬ ИНСТИТУЦИОНАЛЬНЫХ ЛОВУШЕК: НЕСКОЛЬКО ЗАКЛЮЧИТЕЛЬНЫХ ЗАМЕЧАНИЙ

Почему институциональные ловушки бюрократизации и метрик демонстрируют такую устойчивость? Ответ на этот вопрос лежит в двух плоскостях: во-первых, логика закона Кэмпбелла и адаптивный характер поведения основных акторов приводят к фиксации на использовании показателей, причем именно с доминированием и возрастанием бюрократии (как следствие может рассматриваться «железный закон либерализма» Грэбера); во-вторых, стабильности ловушек способствуют институциональная инерция [41; 50] и действия групп специальных интересов [51], стремящихся сохранить status quo.

Поясним вышеприведенные тезисы. Использование показателей для целей социально-экономической политики отрицательно сказывается на регулируемых социальных процессах, нарушая системность в деятельности профессионалов. В такой ситуации проведение политики уже не может в большей степени опираться на самоорганизацию и профессиональные ценности, ориентируясь на ужесточение контроля, увеличение форм отчетности и оценку эффективности в зависимости от достижения показателей. Однако чем дольше будет использоваться показатель, тем больше он будет подвержен искажениям (закон Кэмпбелла). Исходя из логики повышения эффективности планы развития будут требовать ежегодного увеличения показателей, что в конечном итоге будет приводить к абсурдным результатам (например, двойной рост публикаций при двойном увеличении финансиру-

вания). В случае, когда искаженные адаптивным поведением или завышенные, возрастающие от года к году плановые показатели окажутся недостижимыми, они будут пересмотрены, что очень похоже на практику, сложившуюся в советское время в экономике. В сфере высшего образования есть очень интересные примеры такого пересмотра. Так, одним из целевых показателей развития образования являлся «удельный вес численности иностранных студентов в общей численности студентов организаций высшего образования». В 2013 г. этот показатель в Российской Федерации должен был составить 3%, а к 2018 г. вырасти до 10%¹. Ввиду недостижимости этой цифры в редакции программы 2016 г. данный показатель просто отсутствовал. Но если бы он все же был достигнут, то по удельному весу численности иностранных студентов в общей численности студентов Россия бы опережала США почти в два раза [57]. Хотя стоит отметить, что результаты государственной политики в сфере высшего образования (особенно вследствие реального увеличения финансирования) приносят свои плоды. Так, в 2017 г. упомянутые показатели удельной численности иностранных студентов в России находятся на том же уровне, что в США [11].

Институты очень инертны, их изменения связаны с действиями групп специальных интересов, укорененностью социальных и управленческих технологий,

¹ Государственная программа Российской Федерации «Развитие образования» на 2013–2020 гг. Приложение 1. С. 5 (ред. 2013 г.).

Библиографическая ссылка: Вольчик В.В., Корытцев М.А., Маслюкова Е.В. Институциональные ловушки и новый менеджмент в сфере образования и науки // *Управленец*. 2018. Т. 9. № 6. С. 17–29. DOI: 10.29141/2218-5003-2018-9-6-2.

For citation: Volchik V.V., Korytsev M.A., Maslyukova E.V. Institutional traps and New Public Management in education and science. *Upravlenets – The Manager*, 2018, vol. 9, no. 6, pp. 17–29. DOI: 10.29141/2218-5003-2018-9-6-2.

Источники

1. Балацкий Е.В. Диссертационная ловушка // *Свободная мысль*. 2005. Т. 21. № 2. С. 92–104.
2. Барсукова С.Ю., Коробкова А.Д. Вступление России в ВТО в зеркале российских печатных СМИ // *Экономическая социология*. 2014. Т. 15. № 4. С. 20–44.
3. Борисов В.К., Бочарова Е.Ю. Современные концепции государственного управления: этический аспект // *Вестник Московского университета. Сер. 21: Управление (государство и общество)*. 2013. № 2. С. 32–43.
4. Борщевский Г.А. Ex-post оценка региональных программ развития бюрократии // *Вопросы экономики*. 2018. № 1. С. 45–70.
5. Будаев В.Д. Размышления о состоянии высшего образования в современной России // *Математика. Школа. Будущее*. 2018. 18 апр. URL: www.shevkin.ru/novosti/razmyshleniya-o-sostoyanii-vysshego-obrazovaniya-v-sovremennoj-rossii/.
6. Волкова О.Н. Прозрачность в обществе: вред или благо // *Общество и экономика*. 2016. № 2. С. 66–81.
7. Вольчик В.В. Нарративная и институциональная экономика // *Journal of Institutional Studies (Журнал институциональных исследований)*. 2017. Т. 9. № 4. С. 132–143.
8. Вольчик В.В., Маслюкова Е.В. Ловушка метрик или почему недооценивается неявное знание в процессе регулирования сферы образования и науки // *Journal of Institutional Studies (Журнал институциональных исследований)*. 2018. Т. 10. № 3. С. 158–179.
9. Вольчик В.В., Маслюкова Е.В. Нарративы, идеи и институты // *Terra Economicus*. 2018. Т. 16. № 2. С. 150–168.
10. Жук А. «Налоговая ловушка» развития предпринимательства в России // *Вопросы экономики*. 2012. № 2. С. 132–139.
11. Ивойлова И. Хождение за дипломом. Число иностранных студентов в России вырастет в три раза // *Российская газета*. 2017. 13 нояб. URL: <https://rg.ru/2017/11/13/chislo-inostrannyh-studentov-v-rossii-vyrastet-vtroe.html>.
12. Игнатова Т.В. Административная реформа в России: анализ концептуального перехода к «новому государственному менеджменту». Ростов-н/Д: Изд-во СКАГС, 2005.
13. Карпов А. Современный университет как драйвер экономического роста: модели и миссии // *Вопросы экономики*. 2017. № 3. С. 58–76.
14. Колесова О. Под бумажным грузом. Ректоры просят упростить процедуру аккредитации вузов // *Поиск*. 2018. № 6. URL: www.poisknews.ru/theme/edu/32905/.
15. Коллини С. Зачем нужны университеты? / пер. с англ. Д. Кралечкина; под науч. ред. А. Смирнова. М.: Изд. дом ВШЭ, 2016.
16. Корытцев М.А. Институциональная структура и механизмы функционирования квазирынков в общественном секторе. Ростов-н/Д: Изд-во «Содействие–XXI век», 2009.
17. Котляр П. «Математики не могут штамповать статьи, как кирпичи». Лауреаты премии Вольфа рассказали о своей жизни в СССР // *Газета.ru*. 2018. 10 июня. URL: www.gazeta.ru/science/2018/06/10_a_11792839.shtml.

18. Коуз Р. Экономика организации отрасли: программа исследований // Фирма, рынок, право: пер. с англ. М.: Новое издательство, 2007. С. 58–74.
19. Ле Г.Д. Другая невидимая рука: предоставление общественных услуг на основе выбора и конкуренции. М.: Изд-во Института Гайдара, 2011.
20. Московская А.А. Стимулы и барьеры привлечения негосударственных поставщиков к оказанию социальных услуг: российский и зарубежный опыт // Вопросы государственного и муниципального управления. 2018. №3. С. 88–116.
21. Оболонский А.В. На пути к новой модели бюрократии. Запад и Россия. Статья 1. Страны разные – вектор общий // Общественные науки и современность. 2011. №5. С. 5–20.
22. Певная М.В., Шуклина Е.А. Институциональные ловушки нелинейного развития высшего образования в России // Интеграция образования. 2018. Т. 22. №1(90). С. 78–90.
23. Плаксин С.М., Стырин Е.М., Жулин А.Б. Подходы к формированию реестра полномочий федеральных органов исполнительной власти // Вопросы государственного и муниципального управления. 2017. №3. С. 7–28.
24. Полтерович В.М. Институциональные ловушки и экономические реформы // Экономика и математические методы. 1999. Т. 35. №2. С. 3–20.
25. Рубцов А. Удвоение реальности: как российскую науку заставляют заниматься имитацией // РБК. 2018. 30 янв. URL: www.rbc.ru/opinions/politics/30/01/2018/5a702b549a794769102a5a0c.
26. Тамбовцев В., Рождественская И. Программно-целевое планирование: вчера, сегодня... Завтра? // Вопросы экономики. 2016. №6. С. 77–90.
27. Чжао Ю. Кто боится большого злого дракона? Почему в Китае лучшая (и худшая) система образования в мире. М.: Изд. дом НИУ ВШЭ, 2017.
28. Akerlof G.A., Shiller R.J. Animal spirits: How human psychology drives the economy, and why it matters for global capitalism. Princeton university press, 2010.
29. Akerlof G.A., Snower D.J. Bread and bullets // Journal of Economic Behaviour & Organization. 2016. Vol. 126. P. 58–71.
30. Baird J.A., Elliott V. Metrics in education – control and corruption // Oxford Review of Education. 2018. Vol. 44(5). P. 533–544.
31. Ball S.J. Big policies/small world: An introduction to international perspectives in education policy // Comparative education. 1998. Vol. 34(2). P. 119–130.
32. Beer D. Metric power. L.: Palgrave Macmillan, 2016.
33. Campbell D.T. Assessing the impact of planned social change // Evaluation and Program Planning. 1979. Vol. 2(1). P. 67–90.
34. Collier P. The cultural foundations of economic failure: A conceptual toolkit // Journal of Economic Behavior & Organization. 2016. Vol. 126. P. 5–24.
35. Damodaran A. Narrative and Numbers: The Value of Stories in Business. Columbia University Press, 2017.
36. Deem R., Brehony K. J. Management as ideology: The case of 'new managerialism' in higher education // Oxford review of education. 2005. Vol. 31(2). P. 217–235.
37. Graeber D. The utopia of rules: On technology, stupidity, and the secret joys of bureaucracy. N.Y.: Melville House, 2015.
38. Greif A. Institutions and the path to the modern economy: Lessons from medieval trade. Cambridge University Press, 2006.
39. Hayek F.A. The fatal conceit: The errors of socialism. Routledge, 2013.
40. Hood C. A public management for all seasons? // Public administration. 1991. Vol. 69(1). P. 3–19.
41. Josifidis K., Supić N., Beker-Pucar E. Institutional quality and income inequality in the advanced countries // Panoeconomicus. 2017. Vol. 64(2). P. 169–188.
42. Kairuz T., Andriés L., Nickloes T., Truter I. Consequences of KPIs and performance management in higher education // International Journal of Educational Management. 2016. Vol. 30(6). P. 881–893.
43. Kallio K.M., Kallio T.J. Management-by-results and performance measurement in universities – implications for work motivation // Studies in Higher Education. 2014. Vol. 39(4). P. 574–589.
44. Koretz D. Adapting educational measurement to the demands of test-based accountability // Measurement: Interdisciplinary Research & Perspectives. 2015. Vol. 13(1). P. 1–25.
45. Markey-Towler B. The competition and evolution of ideas in the public sphere: a new foundation for institutional theory // Journal of Institutional Economics. 2018. Jan. 16. P. 1–22.
46. Mirowski P., Nik-Khah E. The knowledge we have lost in information: the history of information in modern economics. Oxford University Press, 2017.
47. Muller J.Z. The tyranny of metrics. Princeton University Press, 2018.
48. Nelson R.R. Bringing institutions into evolutionary growth theory // Social Institutions and Economic Development. Dordrecht: Springer, 2002. P. 9–12.
49. North D.C. Institutions, Institutional Change and Economic Performance. Cambridge University Press, 1990.
50. North D.C. Introduction to understanding the process of economic change. Princeton University Press, 2005.
51. Olson M. The devolution of the Nordic and Teutonic economies // The American Economic Review. 1995. Vol. 85(2). P. 22–27.
52. Redden G., Low R. My school, education, and cultures of rating and ranking // Review of Education, Pedagogy, and Cultural Studies. 2012. Vol. 34(1-2). P. 35–48.
53. Shiller R.J. Narrative economics // American Economic Review. 2017. Vol. 107(4). P. 967–1004.
54. Taylor I. Discretion and control in education: The teacher as street-level bureaucrat // Educational Management Administration & Leadership. 2007. Vol. 35(4). P. 555–572.
55. Thornton M. Public universities, managerialism and the value of higher education // Prometheus. 2016. Vol. 34(3-4). P. 257–260.
56. Van de Walle S., Hammerschmid G., Oprisor A., Stimac V. Comparative Research in Public Administration and the Contribution of the COCOPS Top Executive Survey // Hammerschmid G. et al. (eds). Public Administration Reforms in Europe: The View from the Top. Cheltenham: Edward Elgar, 2016.
57. Zong J., Batalova J. International Students in the United States // Migration Policy Institute. 2018. URL: www.migrationpolicy.org/article/international-students-united-states.

References

- Balatskiy Ye.V. Dissertatsionnaya lovushka [Dissertation trap]. *Svobodnaya mysl' – Free Thought*, 2005, vol. 21, no. 2, pp. 92–104.
- Barsukova S.Yu., Korobkova A.D. Vstuplenie Rossii v VTO v zerkale rossijskikh pechatnykh SMI [Russia's accession to the WTO in the mirror of Russian print media]. *Ekonomicheskaya sociologiya – Journal of Economic Sociology*, 2014, vol. 15, no. 4, pp. 20–44.
- Borisov V.K., Bocharova Ye.Yu. Sovremennye koncepcii gosudarstvennogo upravleniya: eticheskij aspekt [Modern concepts of public administration: ethical aspect]. *Vestnik Moskovskogo universiteta. Ser. 21: Upravlenie (gosudarstvo i obshchestvo) – The Moscow University Herald. Series 21: Governance (State and Society)*, 2013, no. 2, pp. 32–43.
- Borshchevskiy G.A. Ex-post ocenka regional'nykh programm razvitiya byurokratii [Ex-post evaluation of regional bureaucratic development programs]. *Voprosy ekonomiki – Russian Journal of Economics*, 2018, no. 1, pp. 45–70.
- Budaev V.D. Razmyshleniya o sostoyanii vysshego obrazovaniya v sovremennoj Rossii [Reflections on the state of higher education in modern Russia]. Available at: www.shevkin.ru/novosti/razmyshleniya-o-sostoyanii-vysshego-obrazovaniya-v-sovremennoj-rossii/.
- Volkova O.N. Prozhivnost' v obshchestve: vred ili blago? [Transparency in the society: Harm or avail?]. *Obshchestvo i ekonomika – Society and Economy*, 2016, no. 2, pp. 66–81.
- Volchik V.V., Maslyukova Ye.V. Lovushka metrik ili pochemu neodocenivaetsya neyavnoe znanie v processe regulirovaniya sfery obrazovaniya i nauki [The metrics trap, or why is implicit knowledge underestimated when regulation of science and education is handled]. *Zhurnal institucional'nykh issledovanij – Journal of Institutional Studies*, 2018, vol. 10, no. 3, pp. 158–179.
- Volchik V.V., Maslyukova Ye.V. Narrativy, idei i instituty [Narratives, ideas and institutions]. *Terra Economicus*, 2018, vol. 16, no. 2, pp. 150–168.
- Volchik V.V. Narrativnaya i institucional'naya ekonomika [Narrative and institutional economics]. *Zhurnal institucional'nykh issledovanij – Journal of Institutional Studies*, 2017, vol. 9, no. 4, pp. 132–143.
- Zhuk A. «Nalogovaya lovushka» razvitiya predprinimatel'stva v Rossii [«Tax trap» entrepreneurship development in Russia]. *Voprosy ekonomiki – Russian Journal of Economics*, 2012, no. 2, pp. 132–139.
- Ivojlova I. Hozhdenie za diplomom. CHislo inostrannykh studentov v Rossii vyrastet v tri raza [Going for a diploma. The number of foreign students in Russia will grow three times]. *Rossijskaya gazeta – Russian Newspaper*, 2017, Nov. 13. Available at: <https://rg.ru/2017/11/13/chislo-inostrannykh-studentov-v-rossii-vyrastet-vtroe.html>.
- Ignatova T.V. Administrativnaya reforma v Rossii: analiz konceptual'nogo perekhoda k «novomu gosudarstvennomu menedzhmentu» [Administrative reform in Russia: An analysis of the conceptual transition to a “new state management”]. Rostov-on-Don: SKAGS, 2005.
- Karpov A. Sovremennij universitet kak drajver ekonomicheskogo rosta: modeli i missii [Modern university as an economic growth driver: Models & missions]. *Voprosy ekonomiki – Russian Journal of Economics*, 2017, no. 3, pp. 58–76.
- Kolesova O. Pod bumazhnym gruzom. rektory prosyat uprostit' proceduru akkreditacii vuzov [Under the paper weight. Rectors are asked to simplify the procedure for accreditation of universities]. *Poisk – Search*, 2018, no. 6. Available at: www.poisknews.ru/theme/edu/32905/.
- Kollini S. *Zachem nuzhny universitety?* [What are universities for?]. Ed. by A. Smirnova. Moscow: HSE Publishing house, 2016.
- Korytcev M.A. *Institucional'naya struktura i mekhanizmy funkcionirovaniya kvaziryнков v obshchestvennom sektore* [Institutional structure and mechanisms for the functioning of quasi-markets in the public sector.]. Rostov-on-Don: Sodejstvie-HKHI vek, 2009.
- Kotlyar P. «Matematiki ne mogut shtampovat' stat'i, kak kirpichi» Laureaty premii Vol'fa rasskazali o svoej zhizni v SSSR [Mathematicians cannot stamp articles like bricks". The Wolf Prize Laureates told about their life in the USSR]. *Gazeta.ru*. 2018. June 18. Available at: www.gazeta.ru/science/2018/06/10_a_11792839.shtml.
- Coase R. *Ekonomika organizacii otrasli: programma issledovaniy* [Industrial organization: A research program]. In: *The Firm, the Market, and the Law*. Moscow: Novoe izdatel'stvo, 2007. Pp. 58–74.
- Le G.D. *Drugaya nevidimaya ruka: predostavlenie obshchestvennykh uslug na osnove vybora i konkurencii* [Another invisible hand: The provision of public services based on choice and competition]. Moscow: Gaydar Institut Publ., 2011.
- Moskovskaya A.A. Stimuly i bar'ery privlecheniya negosudarstvennykh postavshchikov k okazaniyu social'nykh uslug: rossijskij i zarubezhnyj opyt [Incentives and barriers to engaging non-state providers in the provision of public social services: russian and foreign experience]. *Voprosy gosudarstvennogo i municipal'nogo upravleniya – Public Administration Issues*, 2018, no. 3, pp. 88–116.
- Obolonskij A.V. Na puti k novej modeli byurokratii. Zapad i Rossiya. Stat'ya 1. Strany raznye – vektor obshchij [Towards a new model of bureaucracy. West and Russia. Article 1. Countries are different - common vector]. *Obshchestvennye nauki i sovremennost' – Social sciences and modernity*, 2011, no. 5, pp. 5–20.
- Pevnaya M.V., Shuklina Ye.A. Institucional'nye lovushki nelinejnogo razvitiya vysshego obrazovaniya v Rossii [Institutional traps of Russia's higher education nonlinear development]. *Integraciya obrazovaniya – Integration of Education*, 2018, vol. 22, no. 1(90), pp. 78–90.
- Plaksin S.M., Styryn Ye.M., Zhulin A.B. Podhody k formirovaniyu reestra polnomochij federal'nykh organov ispolnitel'noj vlasti [Approaches to the formation of the powers register for federal executive bodies]. *Voprosy gosudarstvennogo i municipal'nogo upravleniya – Public Administration Issues*, 2017, no. 3, pp. 7–28.
- Polterovich V.M. Institucional'nye lovushki i ekonomicheskie reformy [Institutional traps and economic reforms]. *Ekonomika i matematicheskie metody – Economics and Mathematical Methods*, 1999, vol. 35, no. 2, pp. 3–20.
- Rubcov A. Udvoenie real'nosti: kak rossijskuyu nauku zastavlyayut zanimat'sya imitaciej [Doubling of reality: how Russian science is forced to engage in imitation]. *RBK*. 2018. Jan. 30. Available at: www.rbc.ru/opinions/politics/30/01/2018/5a702b549a794769102a5a0c.
- Tambovcev V., Rozhdestvenskaya I. Programmno-celevoe planirovanie: vchera, segodnya... Zavtra? [Program-Targeted Planning: Yesterday, Today Tomorrow?]. *Voprosy ekonomiki – Russian Journal of Economics*, 2016, no. 6, pp. 77–90.
- Chzhao Y.U. *Kto boitsya bol'shogo zlogo drakona? Pochemu v Kitae luchshaya (i hudshaya) sistema obrazovaniya v mire* [Who's afraid of the big bad dragon?: Why China has the best (and worst) education system in the world]. Moscow: HSE Publishing house, 2017.
- Akerlof G.A., Shiller R.J. *Animal spirits: How human psychology drives the economy, and why it matters for global capitalism*. Princeton university press, 2010.
- Akerlof G.A., Snower D.J. Bread and bullets. *Journal of Economic Behaviour & Organization*, 2016, vol. 126, pp. 58–71.
- Baird J.A., Elliott V. Metrics in education – Control and corruption. *Oxford Review of Education*, 2018, vol. 44(5), pp. 533–544.
- Ball S.J. Big policies/small world: An introduction to international perspectives in education policy. *Comparative education*, 1998, vol. 34(2), pp. 119–130.
- Beer D. *Metric power*. L.: Palgrave Macmillan, 2016.
- Campbell D.T. Assessing the impact of planned social change. *Evaluation and Program Planning*, 1979, vol. 2(1), pp. 67–90.
- Collier P. The cultural foundations of economic failure: A conceptual toolkit. *Journal of Economic Behavior & Organization*, 2016, vol. 126, pp. 5–24.

35. Damodaran A. *Narrative and numbers: The value of stories in Business*. Columbia University Press, 2017.
36. Deem R., Brehony K.J. Management as ideology: The case of 'new managerialism' in higher education. *Oxford Review of Education*, 2005, vol. 31(2), pp. 217–235.
37. Graeber D. *The utopia of rules: On technology, stupidity, and the secret joys of bureaucracy*. N.Y.: Melville House, 2015.
38. Greif A. *Institutions and the path to the modern economy: Lessons from medieval trade*. Cambridge University Press, 2006.
39. Hayek F.A. *The fatal conceit: The errors of socialism*. Routledge, 2013.
40. Hood C. A public management for all seasons? *Public Administration*, 1991, vol. 69(1), pp. 3–19.
41. Josifidis K., Supić N., Beker-Pucar E. Institutional quality and income inequality in the advanced countries. *Panoeconomicus*, 2017, vol. 64(2), pp. 169–188.
42. Kallio K.M., Kallio T.J. Management-by-results and performance measurement in universities—implications for work motivation. *Studies in Higher Education*, 2014, vol. 39(4), pp. 574–589.
43. Kairuz T., Andriés L., Nickloes T., Truter I. Consequences of KPIs and performance management in higher education. *International Journal of Educational Management*, 2016, vol. 30(6), pp. 881–893.
44. Koretz D. Adapting educational measurement to the demands of test-based accountability. *Measurement: Interdisciplinary Research & Perspectives*, 2015, vol. 13(1), pp. 1–25.
45. Markey-Towler B. The competition and evolution of ideas in the public sphere: a new foundation for institutional theory. *Journal of Institutional Economics*, 2018, Jan. 16, pp. 1–22.
46. Mirowski P., Nik-Khah E. *The knowledge we have lost in information: the history of information in modern economics*. Oxford University Press, 2017.
47. Muller J.Z. *The tyranny of metrics*. Princeton University Press, 2018.
48. Nelson R.R. Bringing institutions into evolutionary growth theory. In: *Social Institutions and Economic Development*. Springer, Dordrecht, 2002. Pp. 9–12.
49. North D.C. *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge University Press, 1990.
50. North D.C. *Introduction to understanding the process of economic change*. Princeton: Princeton University Press, 2005.
51. Olson M. The devolution of the Nordic and Teutonic economies. *The American Economic Review*, 1995, vol. 85(2), pp. 22–27.
52. Redden G., Low R. My school, education, and cultures of rating and ranking. *Review of Education, Pedagogy, and Cultural Studies*, 2012, vol. 34(1-2), pp. 35–48.
53. Shiller R.J. Narrative economics. *American Economic Review*, 2017, vol. 107(4), pp. 967–1004.
54. Taylor I. Discretion and control in education: The teacher as street-level bureaucrat. *Educational Management Administration & Leadership*, 2007, vol. 35(4), pp. 555–572.
55. Thornton M. Public universities, managerialism and the value of higher education. *Prometheus*, 2016, vol. 34(3-4), pp. 257–260.
56. Van de Walle S., Hammerschmid G., Oprisor A., Stimac V. Comparative Research in Public Administration and the Contribution of the COCOPS Top Executive Survey. In: *Public Administration Reforms in Europe: The View from the Top*. 2016.
57. Zong J., Batalova J. *International Students in the United States*. Migration Policy Institute, 2018.