

## ПРОБЛЕМЫ ОБРАЗОВАНИЯ

---

### **Реформа высшего образования как институциональный проект российской бюрократии: содержание и последствия<sup>1</sup>**

М.В. КУРБАТОВА\*

\*Курбатова Маргарита Владимировна – доктор экономических наук, профессор, заведующий кафедрой экономической теории и государственного управления, Кемеровский государственный университет. Адрес: 650043, Кемерово, ул. Красная, д. 6. E-mail: kmv@kemsu.ru

**Цитирование:** Kurbatova M. (2016) Higher Education Reform as an Institutional Project of the Russian Bureaucracy: the Content and the Outcomes. *Mir Rossii*, vol. 25, no 4, pp. 59–86 (in Russian)

*В статье показано, что последствия реформирования российской системы высшего образования определяются не только направленностью реформ, но и качеством институционального проекта, который призван согласовать разнообразные интересы. Концептуальной основой реформ стали подходы нового государственного менеджмента, т.е. перенесение методов работы частного сектора в общественный сектор с целью повышения его эффективности. Соответствующий институциональный проект разработан либеральным экспертным сообществом и чиновниками Министерства образования и науки РФ. На основе анализа нормативных документов и результатов двух волн экспертного опроса преподавателей вузов показаны явные и скрытые цели проектантов и последствия реформ с точки зрения изменения социально-экономического положения преподавателей и внутривузовских отношений.*

**Ключевые слова:** реформирование общественного сектора, производство образовательных услуг, новый государственный менеджмент, квазирынок, высшее образование, институциональный проект, политико-бюрократический рынок

---

<sup>1</sup> Статья выполнена при поддержке гранта РФФИ №14-06-00251.

## Введение

В последние годы содержание и последствия реформирования российской системы высшего образования стали предметом не только научных исследований, но и общественных дискуссий. Одной из важнейших для обсуждения проблем оказались цели и инструменты проектантов реформ. Можно выделить два крайних взгляда на эти проблемы. Критики реформ обращают внимание на неправильно выбранные приоритеты и инструменты преобразований, связывают этот выбор с непониманием проектантами реальных проблем российской высшей школы и непрофессионализмом команды реформаторов. Со своей стороны, защитники реформ апеллируют к мировому опыту, к зарекомендовавшим себя организационно-экономическим моделям высшей школы и проведенным в других странах трансформациям общественного сектора, обвиняют противоположную сторону в ретроградстве, зачастую отказываясь от какой-либо общественной дискуссии по проблемам реформирования высшего образования.

Министерство образования и науки РФ (далее – министерство) провело серьезную работу по подготовке преобразований, основным лейтмотивом которых сначала стали структурные реформы отрасли, а затем – рост финансирования. Среди проводимых мероприятий центральное место заняли меры по дифференциации вузов: выделение вузов с особым статусом – МГУ и СПбГУ, федеральных университетов, научно-исследовательских университетов; также в настоящее время формируются опорные региональные вузы. Целый ряд существенных изменений министерству удалось совершить в ходе внедрения новой системы оплаты труда (НСОТ): руководство вузов было выведено за пределы профессорско-преподавательского состава (ППС), из членов вузовского сообщества оно превратилось в менеджеров и работодателей для сотрудников вузов. Данные преобразования были подкреплены изменением принципов финансирования вузов, введением показателей эффективности их деятельности, а также внедрением практик выборов ректоров, которые больше стали напоминать назначения. Фактически вузовское профессиональное сообщество было расчленено как по вертикали, так и по горизонтали. Выделились группы особых интересов, выбирающие разные стратегии адаптации к новым организационно-экономическим условиям функционирования вузов. При этом руководство вузов перестало представлять интересы ППС, а члены профессорско-преподавательского корпуса статусных вузов стали отдаляться в своих интересах от ППС рядовых высших учебных заведений.

Целью данной статьи является характеристика целей и действий проектантов реформ высшего образования и их последствий с точки зрения изменения социально-экономического положения преподавателей и внутривузовских отношений.

Эмпирическую базу исследования составили нормативные документы по реформированию системы высшего образования РФ, а также результаты двух волн экспертного опроса преподавателей вузов по проблемам оценки последствий внедрения механизмов внешнего оценивания их деятельности, прошедших весной 2014 г. и весной 2015 г.<sup>2</sup> На первом этапе исследования была проведена серия

<sup>2</sup> В опросе экспертов помимо автора участвовали к.э.н., доцент Н.Ф. Апарина, старший преподаватель И.В. Дюнова, к.т.н., доцент Е.С. Каган.

полустандартизованных интервью с преподавателями вузов г. Кемерово. Респондентам задавались вопросы об особенностях восприятия целей и показателей внешнего оценивания, об изменениях в содержании деятельности преподавателей и структуре затрат времени на различные виды работ и пр. Анализ текстов интервью позволил оценить значимость выделенных эффектов. На втором этапе исследования методом парных сравнений экспертами была оценена сравнительная значимость выделенных эффектов и даны соответствующие комментарии. Всего для качественного анализа было получено 27 интервью из вузов Барнаула, Екатеринбургa, Кемеровa, Красноярска, Москвы, Новосибирска, Омска, Санкт-Петербургa.

### **Цели реформаторов: явные и скрытые**

Последствия реформ высшего образования, как и других постсоветских реформ, определяются не только их направленностью, но и качеством институционального проекта, который призван согласовать интересы участвующих в процессе реформирования сторон и обеспечить успех проводимых преобразований.

Адресность реформ российского высшего образования определяется преобладающими в настоящее время в развитых странах подходами к реформированию общественного сектора. Правительства разных стран проводят демонтаж ранее сложившихся систем государственного регулирования данного сектора и их замену квазирыночными структурами. Новые подходы обуславливаются задачами повышения эффективности общественного сектора, ставшими актуальными в условиях превращения сфер производства человеческого капитала (прежде всего образования и здравоохранения) в самостоятельные отрасли производства услуг для домохозяйств, фирм и государства. Реальная проблема современной вузовской системы заключается в том, что в условиях перехода к массовому высшему образованию перестают действовать традиционные механизмы обеспечения качества образования. Прежде всего дают сбой механизмы селекции, основанные на высоких профессиональных стандартах, вырабатываемых самим вузовским сообществом. Одновременно с этим усиливается влияние коммерческих мотивов на деятельность всех участников образовательного процесса – учащихся, преподавателей, администрацию вузов, а также государства, финансирующего высшее образование в условиях усиливающегося давления на госбюджет. В условиях, когда высшее образование становится массовым и затраты на него существенно растут, «возникла необходимость оправдывать вложения государства в высшее образование и подтверждать их целесообразность» [Дим 2004, с. 45].

Как сохранить высокое качество образования, обеспечив при этом коммерческий успех? На этот вопрос и должна была ответить вузовская система. Концептуальной основой изменений, инициированных и проводимых правительствами разных стран, стали подходы нового государственного менеджмента (НГМ), суть которых заключается в перенесении методов работы частного сектора в отрасли общественного сектора в интересах повышения эффективности его отраслей. Данные методики имеют ярко выраженный неолиберальный характер и предполагают создание квазирыночных условий для деятельности учреждений общественного

сектора. Однако, как показывает мировой опыт, ответ на этот вопрос не очевиден, и есть немало аргументов как в пользу перехода на менеджериальную модель организации управления вузами, так и против него.

Внедрение инструментов НГМ сопровождается глубокой трансформацией институциональной природы вуза: высшие учебные заведения преобразуются в некоторое подобие фирм, производящих образовательные услуги для потребителей; из сообщества профессионалов, оказывающих прямое влияние на функционирование и развитие образовательного учреждения, они превращаются в клиентоориентированные организации, производящие образовательные услуги и нанимающие преподавателей на рынке труда. Государство создает для них квазирыночную среду в области распределения государственных ресурсов и привлечения частных, а также настраивает систему стимулов деятельности, ориентированных на повышение качества производимых образовательных услуг при эффективном использовании государственных средств. Таким образом, оно пытается изменить способ решения проблем внешних эффектов образования: перейти от прямого сметного финансирования, направленного на покрытие производимых затрат, к квазирыночным структурам (к созданию конкурентных механизмов – нормативному подушевому финансированию, конкурсному распределению бюджетных мест и т. п.). При этом формируются и критерии квазирыночной оценки деятельности вузов, призванные сигнализировать об их эффективности.

В современных исследованиях экономики образования подобные преобразования подаются как своевременная и прогрессивная реформа. Так, Д. Ле Гранд показывает преимущества «невидимой руки» выбора и конкуренции как формы предоставления общественных услуг, которая заменяет менее эффективную модель конфиденции, основанную на доверии профессионалам, менеджерам и другим сотрудникам, которые занимаются оказанием общественных услуг без вмешательства в их деятельность со стороны государства [Ле Гранд 2011, с. 29]. В. Крулл отмечает, что «система политического и финансового патроната» государства над вузами замещается «контрактным партнерством», построенным на применении процедур бюджетирования, индикаторов результатов деятельности, методик оценивания и бенчмаркинга [Крулл 2011, с. 155]. И.В. Павлюткин обращает внимание на то, что при переходе к новому государственному менеджменту предпринимательская форма управления вуза замещает бюрократическую и коллегиальную систему управления [Павлюткин 2004, с. 62, 63]. Без каких-либо развернутых доказательств обществу (вузовскому сообществу как производителю образовательных услуг и домохозяйствам как их потребителям) предлагается принять утверждение, что конкуренция и рынок способны обеспечить более эффективное использование ресурсов в общественном секторе, а государство должно сконструировать квазирынки для организаций, действующих в общественном секторе, и заменить ими бюрократическую систему государственного заказа [Андрущак 2005, с. 347]. Таким образом, направленность реформ российского высшего образования получает экспертное заключение и поддержку, а фактический отказ от дискуссий обосновывается отсылкой к мировому опыту.

Явная цель проводимых преобразований сформулирована в «Государственной программе Российской Федерации “Развитие образования” на 2013–2020 годы»: «Цели Программы – обеспечение высокого качества российского образования в

соответствии с меняющимися запросами населения и перспективными задачами развития российского общества и экономики» [Государственная программа 2014]. Инструментами достижения поставленной цели становятся механизмы НГМ: формирование дифференцированной сети организаций; внедрение механизмов прозрачного финансирования и стимулирования конкуренции между организациями, производящими образовательные услуги; рост прозрачности и подотчетности вузов; формирование механизмов внешней оценки деятельности вузов и преподавателей, которая замещает механизмы внутренней оценки, основанные на профессиональном экспертном знании о содержании образовательного процесса.

В векторе реформ российского высшего образования заложены те же проблемы, уже проявившиеся в других странах и описанные в соответствующих исследованиях, но проигнорированные по тем или иным причинам проектантами [Тамбовцев, Рождественская 2014, с. 105]. Во многих исследованиях обращается внимание на то, что превращение вузов в клиентоориентированные организации, а преподавателей – в обычных наемных работников коренным образом меняет организационную культуру и стимулы деятельности [Дим 2004]. Трансформируется и положение преподавателей: «менеджеры начинают играть более важную роль, чем ученые» [Хед 2011, с. 289]. Одновременно с этим формируется «бюрократическая вертикаль, работающая по принципу командного контроля» деятельности преподавателей, заинтересованная в демонстрации перед налогоплательщиками своих усилий по предоставлению качественного продукта [Хед 2011, с. 287, 288]. Происходит замещение стимулов, основанных на действующих нормах академических стандартов определенного профессионального сообщества и репутационных механизмах контроля, на те, которые задаются квазирыночными условиями, искусственно формируемыми государством и соответствующими им механизмами внешнего оценивания и контроля. Данные механизмы имплантируются в вузы, подталкивая их работать на показатель [Тамбовцев 2006, с. 10]. В литературе описываются эффекты, проявляющиеся в странах, внедряющих методики нового государственного менеджмента: усиление зависимости преподавателей от администрации факультетов и вузов, развертывание конкуренции за рабочее место и увеличение нагрузки на преподавателей [Дим 2004, с. 55; Хед 2011, с. 289].

Влияние новых инструментов управления российскими вузами на их деятельность и социально-экономическое положение преподавателей отражено в ряде современных российских институционально-экономических исследований, где показано, что нововведения в управлении ведут к определенным негативным результатам. Так, В.В. Вольчик обращает внимание на ограниченность и неблагоприятные последствия утилитарного подхода к реформированию российской высшей школы с точки зрения создания новых стимулов и институтов, определяющих дальнейшую субоптимальную траекторию ее развития [Вольчик 2013]. Е.В. Балацкий анализирует поэтапные изменения социального статуса вузовских преподавателей и сокращения получаемой ими академической ренты [Балацкий 2014]. Е.А. Капогузов рассматривает реформирование российской высшей школы через призму обострения проблем сигналлинга, оппортунизма и роста транзакционных издержек производства образовательных услуг, а также указывает на то, что данное обострение обусловлено принятием бюрократических решений о содержании преобразований без обсуждения с заинтересованными субъектами (прежде всего с вузовским сообществом) [Капогузов 2015].

Следует обратить внимание на то, что проблемы реформирования российской высшей школы, проявляющиеся в ухудшении социально-экономического положения преподавателей вузов и внутривузовских отношений вследствие неизбежного в условиях внедрения инструментов НГМ изменения институциональной природы вузов, создаются не только выбранной направленностью преобразований, но и низким качеством институционального проектирования данных реформ, под которым принято понимать деятельность, направленную на разработку моделей экономических институтов, сознательно и целенаправленно внедряемых в массовое поведение. Основная проблема институционального проектирования заключается во «введение в обиход правила, следование индивидов которому приводило бы к результатам, предпочтительным для проектировщика» [Тамбовцев 2005, с. 169]. Его важнейшим принципом является принцип соучастия, в соответствии с которым «наибольшие шансы на “выживание” имеет тот институт, который формируется при самом широком соучастии на всех этапах этого процесса всех затрагиваемых им субъектов» [Тамбовцев 2005, с. 325]. Следование этому принципу позволяет проектировщику более полно учитывать интересы субъектов и заранее создавать механизмы защиты от их оппортунистического поведения. Отказ от его реализации в процессе проектирования реформы российского образования приводит к подмене ее целей и необходимости создания мощной системы принуждения ее участников к следованию новым правилам. Данные эффекты выделены нашими респондентами в ходе ответа на вопрос о субъектах, несущих ответственность за проведение преобразований российской высшей школы и их последствия.

Во-первых, все эксперты возлагают ответственность за проявившиеся негативные последствия реформирования на государство и его представителя – Министерство образования и науки РФ.

*«Нет, начинается это с “высоты”, с государства. Ну, с чиновничьего аппарата, который невдумчиво, как ЕГЭ, начинает ломать эту устоявшуюся вузовскую систему»* (профессор, Кемерово, вуз 1).

Обращается внимание на некритическое заимствование министерством чужого опыта реформ.

*«И если идти от позиции министерства – это итог непродуманной кальки чужого опыта на нашу действительность», а также на его нежелание вступать в общественную дискуссию по ключевым проблемам реформ: «заказчик – государство в лице министерства – всегда прав, но мог бы и посоветоваться»* (доцент, Барнаул).

Во-вторых, респонденты указывают на мотивы проектировщика реформ, заключающиеся в бюджетной оптимизации.

*«Да, изменения за последние 10 лет есть и очень сильные. Вижу в этом лишь одну причину и мотив – максимальная экономия бюджетных средств в деле финансирования вузов. Плюс идет дискриминация региональных вузов <...>. В общем, я сделал вывод, что наш учредитель всю хлопоту об одном – чтобы мы жили тут сами по себе»* (профессор, Кемерово, вуз 3).

*«Я лично думаю, что причиной, хотя не единственной, является сокращение издержек высшей школы. Потому что если интенсифицировать работу преподавателя, то появляется некий шанс ситуации*

*сокращения (а это идет активно, нагрузку делают выше, стало быть, – ставок меньше). И у руководства появляются аргумент и стандартизированное основание для того, чтобы кого-то сократить, например, вытесняя пожилых преподавателей» (доцент, Екатеринбург, вуз 1).*

Оценки перспектив еще менее радужны.

*«Думаю, происходящие процессы необратимы, в том числе и потому, что во все это уже вбуханы миллиарды. Вообще, это какая-то теория заговора получается. Идет постепенный, но неуклонный рост нагрузки на преподавателя. Потихоньку растут нормы часов на одну ставку (уже 10 лет растут). Нам всячески дают понять, что наша система только затратна и непроизводительна» (профессор, Кемерово, вуз 3).*

*«Мне эта политика понятна в принципе, но положительной ли она будет? Для них – экономически целесообразно, но на образовании мы можем потерять. Им, конечно, не нужно столько высшего образования» (доцент, Кемерово, вуз 2).*

Таким образом, наблюдаются отчужденность вузовского профессионального сообщества от идущих преобразований высшей школы, его недоверие к проектировщику реформ, которое в лучшем случае основывается на понимании того, что бюджетная оптимизация достигается ценой роста нагрузок преподавателей, сокращением часовой зарплаты (при некотором росте ее общего размера), снижением академического вознаграждения и уменьшением штата преподавателей. В худшем случае это недоверие имеет более глубокие корни: проектировщик подозревается в планомерном сбросе образовательного капитала общества, необходимость которого была провозглашена еще в 1990-е гг. Все это требует более внимательного отношения к субъектам разработки и реализации институционального проекта реформирования российской высшей школы.

Теорией общественного выбора показано, что выработка решений о производстве общественных благ происходит на политическом рынке, на котором функционируют избиратели, публичные политики и профессиональные бюрократы (администраторы). Важнейшим условием его деятельности является такая институциональная организация общества, в которой экономика отделена от политики, а политика – от управления (администрирования). В подобной институциональной системе общество имеет рычаги воздействия на политиков, а политики – на администраторов, что не без сбоев, но все-таки обеспечивает более полный учет интересов затрагиваемых теми или иными реформами сторон, открытые общественные дискуссии, корректировку программ преобразований. В ходе же реформирования российской системы высшего образования используются инструменты НГМ, которые сформировались «в институциональном контексте, радикально отличающемся от российского (а именно в англосаксонских странах)» [Сигман 2008, с. 5]. Это в конечном счете определяет и последующие проблемы, и острую реакцию вузовского сообщества.

Дело в том, что в российской экономике так и не сформировался политический рынок, а его функции выполняет политико-бюрократический рынок, для которого характерно реальное сращивание экономических, политических

и бюрократических торгов при их формальном разделении, а также встречная бюрократизация политических и экономических трансакций и политизация бюрократических и экономических торгов. В результате «из системы практически полностью вытесняются, с одной стороны, публичные политики, выступающие как агенты избирателей, а с другой, “рациональные бюрократы”, ориентированные на эффективное выполнение функций административного управления» [Левин 2014, с. 40], что неизбежно обедняет состав и цели субъектов институционального проектирования. Элитарный контингент этих субъектов в РФ объединяет в себе правящую политическую бюрократию и либеральное экспертное сообщество [Левин 2014, с. 43], которое видит в правящей бюрократии инструмент реализации своих проектов в условиях, когда оно не уверено в их поддержке большинством населения. Именно по этой причине данное сообщество лоббирует принятие либеральных проектов в обход демократического процесса, минуя общественные дискуссии и политическую конкуренцию при принятии программ общественного развития. Кардинально трансформируются также роль и функции бюрократии, которая превращается из субъекта, реализующего в управлении вузами принятые политические решения, в проектировщика, активно вмешивающегося в процесс принятия этих вердиктов [Курбатова, Левин 2013, с. 72–73]. При этом ее административная власть преобразуется в политическую: используя свои политические ресурсы (опираясь на поддержку Президента и Председателя Правительства РФ), под лозунгом проведения структурных реформ в целях повышения качества государственного управления она навязывает свои решения обществу. Яркие примеры подобных реформ – внедрение ЕГЭ, мониторинг вузов, реформа РАН и т.п.

Российская бюрократия при провозглашении намерений создания конкурентной среды сумела использовать инструменты НГМ для усиления своего административного контроля над отраслями общественного сектора и усиления собственной власти в обществе, выражающейся в более плотной бюрократической инспекции процесса определения путей его дальнейшего развития. На этот факт обращает внимание К. Сигман, отмечая, что «“Новый государственный менеджмент” в России принимает весьма неожиданную форму, поскольку его инструменты служат для проведения интервенционистской политики» [Сигман 2008, с. 9]. Е.А. Капогузов в свою очередь указывает, что результатом реформ в условиях, когда бюрократия одновременно инициирует, осуществляет и контролирует реформы, является только улучшение ее положения [Капогузов 2014, с. 314]. Из цепочки агентских отношений (избиратели – политики – администраторы – государственные учреждения), которая, согласно подходу НГМ, должна была быть сформирована в управлении общественным сектором, выпадают основополагающие звенья – избиратели и публичные политики, определяющие цели его функционирования. Сама же государственная бюрократия превращается в конечного принципала, который сам выдвигает данные цели – структурные реформы в интересах бюджетной оптимизации отраслей общественного сектора, навязывая таким образом обществу решения по важнейшим проблемам развития.

Интервенционистская политика в России оказывается не классическим интервенционизмом, основанным на определении целей государственного вмешательства в ходе торгов на политическом рынке при участии различных групп интересов, а бюрократическим, подчиненным усилению административной

и политической власти самой бюрократии [Курбатова 2014, с. 38]. При сосредоточении в руках чиновников политических функций в выработке ориентиров и административных функций организации деятельности по их реализации выбираются индикаторы достижения целей, далеких от реализации общественных интересов. Как показывает анализ индикаторов, установленных в «Государственной программе Российской Федерации “Развитие образования” на 2013–2020 годы», они формируются, во-первых, с учетом демонстративного эффекта (например, вхождение ведущих вузов в мировые рейтинги, рекрутинг иностранных преподавателей, международная аккредитации и т.п.); во-вторых, с учетом прозрачной отчетности, подразумевающей:

- наличие у вузов планов стратегического развития;
- установление в образовательных учреждениях органов коллегиального управления с участием общественности;
- удельный вес числа образовательных организаций, обеспечивающих предоставление нормативно закрепленного перечня сведений о своей деятельности на официальных сайтах;
- число образовательных программ, прошедших процедуру профессионально-общественной аккредитации;
- количество (!!!) контрольных мероприятий Федерального агентства по надзору в сфере образования и науки в отношении деятельности органов государственной власти субъектов Российской Федерации и т.п.

Достижение ряда индикаторов, наиболее трудных для выполнения, выводится за пределы политического цикла (после 2018 г.). Например, достижение показателя пяти российских университетов, входящих в первую сотню ведущих мировых университетов, согласно мировому рейтингу университетов, переходит на 2019–2020 гг. [Государственная программа 2014].

Таким образом, внедряя принципы НГМ (формируя цепочку агентских отношений подотчетности в производстве государственных услуг), российская правящая бюрократия освобождает себя от политического контроля. Одновременно с этим она пытается выстроить на жесткой бюрократической основе отношения с нижестоящими звеньями. С одной стороны, она передает администрациям вузов полномочия по обеспечению их эффективного функционирования, стремясь сделать их менеджерами. С другой стороны, (в духе интервенционизма) руководство вузов намеренно встраивается в цепочку государственного администрирования, подчиняя себе преподавателей вузов. В свою очередь преподаватели отделяются от вуза и предстают в качестве обычных наемных работников, результаты работы которых выделяются из коллективных итогов деятельности, подвергаются внешнему контролю и оцениванию. Последовательно (через целенаправленные поэтапные изменения в регулировании деятельности) возвращаются новые институциональные характеристики вузов: место вуза как сообщества преподавателей, выстраивающих эту организацию, выбирающих и контролирующую деятельность администрации, занимает высшее учебное заведение как клиентоориентированная организация, производящая образовательные услуги. Соответственно, для администрации вузов и для преподавателей создается система внешнего оценивания их деятельности, которая замещает существующие академические стандарты поведения и репутационные механизмы контроля.

## Административная вертикаль

В современной российской экономике место цепочки агентских отношений управления общественным сектором (избиратели – политики – администраторы – государственные учреждения), основывающейся на механизмах политического рынка, занял даже не политико-бюрократический рынок статусных торгов за ресурсы, а цепочка агентских отношений подотчетности в производстве государственных услуг (политизированные бюрократы – вузы как производители образовательных услуг – преподаватели как «винтики» производства образовательных услуг). В этой схеме для вузов устанавливаются правила деятельности, базирующиеся на создании формализованной системы подотчетности и мониторинга. Используя инструменты НГМ, российская бюрократия пытается выстроить комплекс внешних (квазирыночных) стимулов, ориентированных на повышение конкурентоспособности, и бюрократического контроля по цепочке агентских отношений «государство – вуз – преподаватели». При этом соответствующие изменения в социально-экономическом положении руководителей вузов и преподавателей осуществляются постепенно и вуализируются принятием мер по повышению эффективности отрасли, в том числе по совершенствованию системы оплаты труда.

Так, в «Программе поэтапного совершенствования системы оплаты труда в государственных (муниципальных) учреждениях на 2012–2018 годы» поставлена задача «совершенствования системы оплаты труда работников учреждений, ориентированной на достижение конкретных показателей качества и количества оказываемых государственных (муниципальных) услуг (выполнения работ)» [Программа поэтапного совершенствования 2012]. Деятельность администрации вузов и преподавателей выстраивается в единую систему работ по производству образовательных услуг, а оплата труда преподавателей ориентируется на достижение измеряемых показателей, являющихся частью «сквозных отраслевых систем показателей оценки эффективности деятельности учреждений при оказании государственных (муниципальных) услуг (выполнении работ) по принципу “Российская Федерация – субъект Российской Федерации – учреждение – работник”» [Программа поэтапного совершенствования 2012]. Устанавливается бюрократический контроль над деятельностью преподавателей, а администрации вузов превращаются в агентов министерства, осуществляющих этот контроль и устанавливающих размеры вознаграждения труда. Данный бюрократический контроль вытесняет такие механизмы оценивания деятельности преподавателей, как академические стандарты и профессиональная репутация. Формируемая система настраивает вузы и преподавателей работать на достижение установленных сверху формальных показателей, для чего и создается система внешнего оценивания деятельности преподавателей, включающая процедуры отбора, нормирования и стимулирования на принципах эффективного контракта.

Формируемая цепочка агентских отношений подотчетности в производстве государственных услуг становится похожей не на модель выбора и конкуренции как средства предоставления общественных услуг, а на схему административного контроля (управление постановкой целей и оценкой результатов). Согласно Ле Гранду, эта модель предполагает, что государство участвует в предоставлении

услуги посредством управленческой иерархии, в которой вышестоящие начальники отдают приказы или инструкции относительно данной услуги своим подчиненным [Ле Гранд 2011, с. 29]. Критериями квазирыночной оценки эффективности деятельности вузов оказываются показатели «входа» (баллы ЕГЭ), «выхода» (трудоустройство) и деятельности (прежде всего объемы НИР). Фактически управление постановкой целей и оценкой результатов используется как инструмент преодоления институционального сопротивления изменениям [Ле Гранд 2011, с. 54], слома модели доверия, превращения профессионалов в часть управленческой иерархии. По замыслу реформаторов, оно предполагает путь к дисциплине рынка через дисциплину целевых показателей. Но такой путь весьма тернист, а последствия для деятельности преподавателей вузов – очень глубокие и во многом необратимые.

Эти изменения получают оценку вузовских преподавателей, которые обращают внимание на два взаимосвязанных процесса: встраивание руководителей вузов в административную вертикаль и выделение администрации вузов из профессионального сообщества, их превращение в профессиональных менеджеров и работодателей для преподавателей.

При оценке встраивания руководителей вузов в административную вертикаль эксперты, с одной стороны, обращают внимание на принуждение их со стороны министерства к действиям по оптимизации и по ужесточению внешнего формального контроля деятельности преподавателей.

*«Исключительно министерские требования <...>. То есть так или иначе, но университетская верхушка, она вынуждена участвовать...»* (заведующий кафедрой, Кемерово, вуз 1).

*«У нас вертикальная система, иначе нельзя. И хорошо, что многие руководители в вузах это именно транслируют, а не принимают за чистую монету. Хотя бывает, что проникаются и принимают за чистую монету эти указания министерства. Но подчеркну, это не их вина, это – беда»* (доцент, Кемерово, вуз 1).

С другой стороны, есть понимание «игры» руководителей вузов, стремящихся обеспечить достижение формальных показателей деятельности ради выживания/получения дополнительных ресурсов для вуза.

*«Отклик вуза на систему оценивания министерского, больше ничего...»* (доцент, Санкт-Петербург).

*«В силу ограниченности времени работаем на достижение показателей. Эффекты подотчетности усиливаются. Учащаются разные проверки. Надо сделать показатели для проверок, для аккредитации и т.п.»* (доцент, Красноярск).

Именно осознание этого факта лежит в основе готовности преподавателей соответствовать новым требованиям, несмотря на существенную интенсификацию деятельности. Однако существует и иное мнение относительно того, что «игру» администрация вузов ведет и с вузовским коллективом. Поведение руководства вузов, апеллирующего к необходимости обеспечить выживание учебного заведения, одним из экспертов описывается следующим образом.

*«Мол, если мы не будем отвечать (новым требованиям – М.К.), нас признают неэффективными, и вы потеряете работу, и нас всех не будет, или мы потеряем самостоятельность. Неэффективный*

*вуз выходит на рынок слияний <...>. Таким образом, есть интерпретация со стороны руководства <...>. Их позиция – “кошмарят, мол, высшую школу”. И риски признания неэффективны – это главный аргумент» (доцент, Екатеринбург, вуз 1).*

При оценке выделение администрации вузов из профессионального сообщества, их превращения в профессиональных менеджеров эксперты позволяют себе более категоричные и жесткие высказывания. В их рассуждениях прорывается понимание глубины и необратимости изменений. Дело в том, что происходят ограничение свобод и снижение доверия к преподавателю, которое респонденты связывают с изменением институциональной природы вузов и положения профессорско-преподавательского состава.

*«Просто университет становится все менее университетской организацией, т.е. <...> степень академической свободы, она, конечно, имеет отрицательную динамику» (доцент, Екатеринбург, вуз 1).*

*«В преподавательской деятельности мы – подчиненные. И нам говорят, и не смотрят на твой профессионализм, и что ты можешь сделать в другой области больше» (профессор, Кемерово, вуз 1).*

Это подтверждается и наблюдениями Е.В. Балацкого, который замечает, что «ректор начал восприниматься как очередной наемный менеджер, который поставлен учредителем для выполнения “грязной” работы – подготовке отчетности, “рисованию” хороших контрольных цифр университетских индикаторов, увольнения “лишних” сотрудников и т.п.» [Балацкий 2014, с. 159].

Как отмечают эксперты, «у нас появился чиновник вузовский», при этом изменились состав и модели поведения руководителей вузов.

*«Кто к власти-то пришел нашей вузовской? Администраторы пришли» (профессор, Кемерово, вуз 2).*

Прикрытый выборами ректоров приход администраторов часто основывается на расчете самих преподавателей в получении вузом определенных ресурсов под конкретного человека, имеющего профессиональный опыт управленца, либо в расчете на сетевые связи в бюрократических структурах. Однако ценой такого выбора оказывается свертывание в вузе академических свобод.

*«Любая свобода за ваши деньги!» (ст. преподаватель, Иркутск).*

*«Хотя я могу только про свой вуз говорить: к руководству пришли администраторы, не преподаватели, и все отсюда началось. Они не знакомы с учебным процессом, их этот учебный процесс не волнует, они привыкли к такому. У нас же все пришли оттуда (от губернатора)» (профессор, Кемерово, вуз 2).*

При этом дело не ограничивается административным давлением на преподавателей, меняется и стиль управления.

*«Отношения между преподавателями и администрацией вуза складываются как критические, с одной стороны, и пренебрежительные, с другой...» (доцент, Барнаул).*

*«А вообще наших преподавателей в упор не видит руководство ни вуза, ни института, никто» (профессор, Кемерово, вуз 2).*

*«Вот с предыдущим руководителем, он был сволочь и хам, вообще не порядочный человек, были такие отношения, что и слова*

*прилично не подобрать. А с нынешним – можно работать, можно договариваться, ничего неадекватного он не совершит. Хотя тоже бывают прецеденты – получит служебную записку на кого-нибудь, и тут же: “пусть он приносит заявление на стол”» (профессор, Кемерово, вуз 3).*

Формализация контроля деятельности преподавателей сопровождается изменениями организационной культуры в вузе, в результате чего вузовские профессионалы теряют «голос».

*«И вот я 20 лет заведу кафедрой, профессор, и уже 2 месяца не могу попасть к ректору. Меня просто не записывают и не пускают <...>. На Ученом совете я не могу выступить тоже, там все регламентировано <...>. Да везде тебе рот не дадут открыть просто, а если откроешь, то потом такое получишь, что мало не покажется. Все заадминистрировали» (профессор, Кемерово, вуз 2).*

Безусловно, ситуация в разных вузах неодинакова, и уровень включенности профессиональных менеджеров в вузовские проблемы различен. Однако эксперты указывают на то, что во многих высших учебных заведениях он явно недостаточен.

*«А пока что сверху только давление. И ладно, если давит человек компетентный, а то ведь и некомпетентные есть. При этом совершенно не понимающие область деятельности и пытающиеся навязать свою идею, позицию <...>. Нехорошая тенденция пошла – много непрофессионалов с амбициями» (доцент, Кемерово, вуз 2).*

Что касается формирования вузовского чиновника и его освобождения из-под контроля вузовского сообщества, то можно выделить несколько этапов [Курбатова 2013, с. 111–115]. На первом этапе, в 1990-е – начале 2000-х гг., генерировалась коммерческая мотивация деятельности вузов, чему способствовала политика их недофинансирования. Это нанесло существенный удар по профессиональному сообществу, способствовало его дифференциации и снижению стимулов к коллективным действиям. В руководстве вузами произошла своя селекция: тогда укрепили позиции ректоры с коммерческими либо бюрократическими навыками и связями. В наилучшем положении оказались те, кто сумел конвертировать свои статусные позиции в ресурсы для вуза либо использовал возможности привлечения финансовых источников для укрепления собственных позиций в политико-бюрократическом торге. Ректоры вузов все еще оставались полноценными игроками политико-бюрократического рынка в формировании подходов к управлению высшей школой и в распределении выделяемых фондов. Ими был осуществлен захват контроля над внебюджетной деятельностью и полномочий по управлению внебюджетными средствами. Для преподавателей это означало появление двуединого работодателя: государство формировало тарифную систему, администрации вузов производили доплаты и надбавки за счет внебюджетных средств. Однако ректорат оставался и частью вузовского сообщества, он делегировался из него, был ему подотчетен, и на политико-бюрократическом рынке он в целом представлял интересы вузов. Более того, труд ректора и проректоров вознаграждался государством на общих принципах: оклад устанавливался по единой тарифной системе, а для легального получения доходов из внебюджетных средств требовались решения Ученых советов вузов.

Вторая фаза в процессе становления вузовского чиновника – это этап лишения ректоров вузов субъектности на политико-бюрократическом рынке и начала формирования агентской цепочки подотчетности производства государственных услуг. Этот период начался с административной реформы 2005 г. и закончился в 2012 г. с принятием нового закона «Об образовании в Российской Федерации». Основные изменения на данном этапе были связаны:

- с реформированием органов управления образованием и их кадровым обновлением;
- с процессом дифференциации вузов (приоритетный национальный проект «Образование», конкурс по отбору образовательных учреждений высшего профессионального образования, внедряющих инновационные образовательные программы 2006–2007 гг.);
- с созданием федеральных университетов и научно-исследовательских университетов;
- с введением в 2008 г. новой системы оплаты труда (НСОТ).

Административная реформа сопровождалась установлением нового типа отношений, по сути являющихся контрактными, между государством (в лице сначала Федерального агентства по образованию, а позднее – Министерства образования и науки РФ) как учредителем вузов и самими высшими учебными заведениями. Формирование этих отношений дополнялось разработкой новых инструментов определения основных параметров деятельности и формального контроля учредителя над вузами. Эти преобразования проходили одновременно с кадровым обновлением министерства, результатом которого для ректоров стал разрыв традиционных связей с чиновниками, используемых для лоббирования своих интересов. Этому же служила и модификация пропускного режима для руководства вузов в министерство: его формализация и ограничение доступа для проректоров. Кроме того, изменились процедуры выборов ректоров: была сформирована Аттестационная комиссия Министерства образования и науки РФ, которая проводила отбор среди кандидатов, выдвинутых на выборы. Таким образом, ректоры вузов стали отесняться от статусных торгов и лишались возможностей лоббирования интересов своих вузов. По наблюдениям экспертов, *«и они (руководители вузов – М.К.) иногда запуганы, и неизвестно как с ними разговаривать, с чиновниками»* (доцент, Кемерово, вуз 1).

Одновременно были приняты меры по противодействию коллективным ответам вузовского сообщества: началась дифференциация вузов по статусу, которая сопровождалась неравномерным ресурсным обеспечением и использованием преференций по ряду направлений деятельности для вузов с более высоким статусом. На политико-бюрократическом рынке позиции руководства этих учебных заведений были подорваны переходом от выборности к их назначению. Формально руководители этих вузов получили ряд привилегий и возможности «торга» за ресурсы через обмен на обязательства по достижению установленных сверху показателей, но реально они первыми стали встраиваться в административную вертикаль подотчетности. Вузовскому сообществу был послан сигнал: доступ к ресурсам развития вузов можно обменять на ограничение автономии и свертывание академических свобод и возможностей влияния на решения, принимаемые руководством вузов. В результате сами выборные ректоры добровольно вошли в администра-

тивную вертикаль, развертывая работу на показатели и внедрение в нее вузовских коллективов. Однако даже формально они были лишены доступа к торгам на политико-бюрократическом рынке.

Интенсификация процесса установления административной вертикали была связана с еще одной новацией – переходом от тарифной системы оплаты к НСОТ. Постановлением Правительства РФ от 05.08.2008 г. № 583 «О введении новых систем оплаты труда работников федеральных бюджетных и казенных учреждений и федеральных государственных органов, а также гражданского персонала военных частей, учреждений и подразделений федеральных органов исполнительной власти, в которых законом предусмотрена военная и приравненная к ней служба, оплата труда в которых в настоящее время осуществляется на основе Единой тарифной сетки по оплате труда работников федеральных государственных учреждений» ректорат вузов был выведен за пределы ППС и оказался для преподавателей единым работодателем, объединившим в своих руках полномочия по установлению всех частей оплаты труда [Постановление Правительства РФ 2008]. Наиболее существенным в этих решениях было то, что контроль над деятельностью администрации вузов и их вознаграждением перешел к чиновникам Министерства образования и науки РФ. Стимулирующие выплаты ректорам стали назначаться по министерским критериям не только без учета мнения вузовского сообщества, но и без его информирования. Один из экспертов заметил:

*«И вот сейчас наш завкафедрой, который одновременно и начальник всего департамента <...>, он нам на каждой кафедре мозги компостирует уже год или два, рассказывает про изменения. Но у нас все это подверстывается к тому, что мы – федеральный университет, и очень амбициозные планы, что нужно проникнуть во все топ-рейтинги, надо занять какие-то места, под это дают финансирование на программу развития, и у высшего руководства будет эффективный контракт» (доцент, Екатеринбург, вуз 1).*

В результате к началу 2010-х гг. отношения между государством и вузами претерпели существенные изменения, интенсифицировались сдвиги и во внутривузовских отношениях. Направление этих трансформаций состояло в вытеснении руководства вузов из «торгов» на политико-бюрократическом рынке, замещении их в качестве представителей вузовского коллектива на агентов министерства в организации производства государственных услуг. Принятие в 2012 г. нового закона «Об образовании в Российской Федерации» закрепило данные изменения. Кроме того, была сформирована нормативная база для следующего этапа выстраивания бюрократической цепочки подотчетности в производстве государственных услуг высшего образования. Статьи Закона об основной образовательной программе, об учете мнений работодателей и учащихся, о прозрачности деятельности стали обрастать большим числом регламентирующих документов, смещающих деятельность вузов и преподавателей с содержательных параметров на формальные. Этому же были подчинены изменения в механизмах и процедурах контроля и надзора, что нашло отражение в рекомендациях либерального экспертного сообщества. Так, в качестве одной из проблем развития было обозначено существование барьеров для срабатывания уже сформированных финансово-экономических и организационно-управленческих механизмов. Как заметили Т.Л. Клячко и С.Г. Синельников-Мурылев, «сам по себе

переход на нормативные подушевые принципы финансирования не решает ни проблему повышения качества социально значимых услуг, ни проблему повышения эффективности управления социальной сферой» [Клячко, Синельников-Мурылев 2012, с. 141–142]. Далее ими ставилась задача реформирования системы лицензирования и аккредитации вузов и повышения уровня менеджмента, а также создания систем объективной оценки эффективности деятельности образовательных учреждений и соответствующего ей распределения ресурсов поддержки. Оказалось, что для запуска механизмов квазирынка потребовалось в ручном (административном) режиме провести дифференциацию вузов и удаление с рынка неэффективных учреждений.

Согласно принятым нормативным документам, для вузов стала выстраиваться разветвленная система контроля их деятельности, основанная на формализованных показателях. В данную систему включались:

- система лицензирования, аккредитации и государственного надзора (статья 90 Закона «Об образовании в Российской Федерации»); при этом процедуры аккредитации становились все более детализированными; например, начали анализироваться рабочие программы на соответствие требованиям Федерального государственного стандарта (ФГОС); предъявляться требования к году издания основной литературы, которая рекомендуется в рабочих программах и должна иметься в библиотеке; проверяться расписание нагрузки, индивидуальные планы, кафедральное распределение нагрузки; контролироваться проведение преподавателями определенных учебных дисциплин; надзирать по протоколам заседаний утверждение рабочих программ, тематики курсовых и выпускных квалификационных работ и т.п.;
- мониторинг эффективности вузов Министерства образования и науки РФ (статья 97 Закона), по результатам которого принимались решения о будущем вузов; в данном мониторинге (наряду с показателями ресурсной обеспеченности образовательной и научной деятельности вузов и обучения иностранных студентов) на первый план выдвигались два квазирыночных показателя: на «входе» вузу предлагалось оценивать по ЕГЭ поступающих абитуриентов, на «выходе» – по трудоустройству его выпускников; при этом оценка вузов абитуриентами, выпускниками и работодателями также формализовалась и бюрократизировалась, а право на интерпретацию данных показателей передавалось чиновникам министерства.

Фактически Министерство образования и науки РФ реализовало в отношении вузов тотальный контроль как результатов их деятельности, так и самого процесса их получения. Все это противоречило базовым принципам НГМ, среди которых – «практичный и профессиональный менеджмент, включающий избирательный контроль организаций со стороны вышестоящих государственных ведомств и подотчетность им», «контроль “на выходе”»: оценка результатов, а не процесса их получения» [Тамбовцев 2004, с. 16–17]. Как замечает один из экспертов, устанавливается внешний контроль даже не процессов, а их документирования.

*«Постоянно меняется нормативная база, включая формальные правила на всех уровнях. Для контролирующих органов <...> интересен не процесс, а факт его документального обеспечения. Контролирующие органы ориентируются не на результат, а на обеспечение процесса»* (доцент, Новосибирск).

Одновременно с этими механизмами контроля предпринимались действия по внедрению инструментариев внешней независимой системы оценки качества работы образовательных организаций с участием общественности и работодателей [Государственная программа 2014]. При этом выделялись два механизма:

- рейтинги вузов как комплексные, так и по различным направлениям их деятельности, которые призваны информировать работодателей и население о состоянии дел в вузах;
- механизмы профессионально-общественной аккредитации образовательных программ (статья 96 Закона); следует подчеркнуть, что весьма любопытным выглядит требование к вузам, предусмотренное в Постановлении Правительства РФ от 18 ноября 2013 г. № 1039 «О государственной аккредитации образовательной деятельности» о предоставлении «сведений о наличии (об отсутствии) общественной аккредитации в российских, иностранных и международных организациях и (или) профессионально-общественной аккредитации» [Постановление Правительства РФ 2013]; таким образом, общественный мониторинг деятельности вузов и общественная аккредитация их образовательных программ превратились в важнейшее направление бюрократической деятельности, более того – это направление работы формализовывалось.

Важный вклад в выстраивание цепочки подотчетности внес и переход к «эффективному контракту»: государство устанавливает «рамочные условия» для формирования вузами систем оплаты труда, формирует критерии бюрократической оценки деятельности вузов и преподавателей и параметры формирования фондов оплаты труда; администрации вузов устанавливают собственные системы оплаты, заключают контракты с преподавателями, дифференцированные в зависимости от их вклада в результаты деятельности вуза, полученные в ходе бюрократического оценивания.

Таким образом, первый этап административных реформ в отношении высшего образования представлял собой попытку, изменив институциональные условия, создать квазирынки. При этом государство, формируя новые правила финансирования вузов и распределения бюджетных мест, усиливало подконтрольность вузов по сравнению с периодом сметного финансирования. Задействовав при этом механизм дифференциации вузов, государство, с одной стороны, ликвидировало единую группу интересов ректоров российских вузов, а с другой, подорвало их индивидуальные переговорные позиции в политико-бюрократическом торге. Этому способствовало и серьезное кадровое обновление аппарата Минобрнауки РФ, которое привело к разрыву традиционных связей большинства руководителей вузов с министерскими чиновниками. Однако за этим не последовали существенные сдвиги в эффективности деятельности вузов и в качестве образования: сформированные квазирыночные механизмы не дали ожидаемых результатов.

Второй этап построения административной вертикали, начавшийся с принятия нового Закона «Об образовании в Российской Федерации» в 2012 г., связан с конструированием системы формальных показателей оценки эффективности деятельности вузов и усилением государственного и общественного надзора. В этот период бюрократический контроль стал более детальным, а власть чиновников министерства над ректорами – тотальной. При этом менеджериализация российской

высшей школы приобрела своеобразные формы: проблема заключалась в том, что подорвав структуры политико-бюрократического рынка в организационно-управленческой системе высшего образования, государство заменило их не структурами квазирынка, а всеохватывающей системой бюрократического контроля. Администрации вузов были выведены из-под контроля преподавателей, но попадали под давление чиновников министерства, вследствие которого менеджмент российских вузов, так и не сформировавшись как самостоятельный субъект принятия решений, трансформировался в политизированных бюрократов низшего уровня. Это, в свою очередь, означало, что руководство вузов не просто выполняло делегированные ему государством полномочия в производстве образовательных услуг, а действовало в интересах укрепления собственных позиций в системе государственной бюрократии и системы как таковой; ориентировалось на достижение формальных показателей деятельности, установленных сверху. Произошла не просто подмена институциональных целей вузов как социального института на ориентиры следования правилам [Юдкевич 2011, с. 83], а сами правила формировались в интересах ведомственной и вузовской бюрократии. Более того, в борьбе за место в бюрократической иерархии руководство вузов начало демонстрировать особое рвение в достижении целей и формальных показателей, установленных выше, не считаясь при этом ни с интересами вузовских преподавателей, ни общества в целом.

## Преподаватель как наемный работник

Вузовское сообщество не сумело не только предложить свой ответ на новые вызовы развития, но и организовать сколько-нибудь значительные коллективные действия по оппонированию проектов реформирования отрасли, разработанных Министерством образования и науки РФ. Причиной этого стали как растущие вследствие реализованных проектов дифференциации вузов издержки коллективных мероприятий, так и непонимание сути происходящих изменений. В полемике с министерством представители вузовского сообщества обычно использовали аргументы о необходимости сохранения вузовских научных школ, поддержания и развития академических свобод, поддержки и более широкого использования профессиональных стандартов, вырабатываемых самим вузовским сообществом. Так, В.В. Вольчик указывает на особую природу преподавательской деятельности: «У каждой профессии есть особенности, которые имеют критическую важность, но обычно носят неформальный характер <...>. Академические свободы, преемственность научных школ, преподавательское или профессорское сообщество не являются пустыми понятиями, и от них во многом зависит часто упоминаемая в средствах массовой информации “эффективность расходования бюджетных средств в сфере образования”» [Вольчик 2013, с. 99]. Следует признать, что данные доводы, понятные и близкие преподавателям вузов, для политизированных бюрократов, надевших маски «эффективных менеджеров», скорее, являлись раздражающим фактором: виделись угрозы проекту реформирования, усиливавшего властные позиции бюрократического аппарата, что в свою очередь способствовало реализации установки на скорейшее «добывание» академических свобод и стандартов.

Для политизированных бюрократов преподаватели вузов (обычные наемные работники, рекрутируемые с рынка труда) – это автономные и взаимозаменяемые субъекты, готовые к переходу из вуза в вуз. С институциональной точки зрения это означает, что преподаватели из центральных агентов, претендующих на остаточный доход и контроль, превращаются в обычных, попадающих в полную зависимость от администрации вузов. С этой целью ликвидировались механизмы мониторинга ее деятельности вузовским сообществом. Внедрением «эффективного контракта» изменился тип академического договора, в него были введены классические элементы: отказ от постоянного контракта, мониторинг и вознаграждение результатов индивидуальной деятельности и т.п. Была сделана попытка не просто выделить индивидуальный результат работы, что в условиях развитой академической среды, во-первых, практически невозможно, во-вторых, разрушает доверие между преподавателями. Рекомендовалось оценивать индивидуальную деятельность преподавателя с точки зрения достижения установленных формальных показателей. Так, в Постановлении Правительства РФ от 05.08.2008 г. № 583 предусматривалось, что стимулирующие выплаты должны устанавливаться «с учетом разрабатываемых в учреждении показателей и *критериев оценки труда преподавателей*» [Постановление Правительства РФ 2008]. «Программой поэтапного совершенствования системы оплаты труда в государственных (муниципальных) учреждениях на 2012–2018 годы» была поставлена другая цель стимулирующих выплат: они должны быть увязаны «с достижением конкретных *показателей качества и количества оказываемых государственных услуг*» [Программа поэтапного совершенствования 2012]. Формированием такой системы показателей занималось министерство, не забывая при этом о реализации своих собственных интересов, среди которых основным являлось усовершенствование «бюрократической вертикали, работающей по принципу командного контроля» [Хед 2011, с. 287]. В этом были задействованы как система показателей, ориентирующая деятельность преподавателей на достижение установленных сверху индикаторов, так и выстраиваемые вокруг нее отношения лояльности к вышестоящим руководителям.

*«Если есть рейтинг хороший – это такой сигнал для руководства – кафедра и вузовского, что, дескать, я лояльна, все исполнила»* (доцент, Санкт-Петербург).

В результате творческое соревнование в образовательной и научной деятельности между преподавателями в качестве центральных агентов творческой иерархической организации замещалось конкуренцией, базирующейся на рыночных и квазирыночных основаниях. И если рыночная конкуренция развертывалась как борьба за рабочее место в элитных вузах, то квазирыночная целенаправленно внедрялась введением формальных показателей оценивания работы преподавателей, например, публикационной активности, цитируемости, в том числе в изданиях, входящих в список известных международных баз цитирования Web of Science и Scopus. Произошло превращение преподавателей вузов в «винтики» производства образовательных услуг: выхолащивалось содержание труда, который лишался творческого начала, создавались стимулы бумажной имитации деятельности, работы на показатели, а также совершенствования бюрократической «упаковки» производимой образовательной услуги. Главным стали правильное оформление

отчетности и учебной документации, подписание договоров с работодателями, рецензий на основные образовательные программы (ООП) и даже на рабочие программы по учебным дисциплинам. Один из респондентов отмечает:

*«Главное изменение – в формализации всего и вся. А из этого вытекают некоторые последствия для преподавателя, для построения учебного процесса и т.д. <...>. Преподавателю как бы не доверяют. Скажем, <...> сейчас получается, не успели открыть новое направление, а преподаватель уже должен на бумаге расписать все курсы <...>, даже те курсы, которые будут через четыре года читаться. Ну, это же ненормально! В итоге получается, что преподавателя вынуждают относиться к этому делу формально, отписки делать»* (заведующий кафедрой, Кемерово, вуз 1).

Как замечает Е.В. Балацкий, происходил «многоступенчатый процесс деградации академических статусов» [Балацкий 2014, с. 158]. Преобразования в системе отношений и социально-экономическом положении преподавателей вузов проявились в изменении их места в организации.

*«У нас хорошие специалисты были, нас ценили. А мы уже самое низшее из всего <...>, и преподаватели у нас уже вроде технички. Преподаватели – уже никто»* (профессор, Кемерово, вуз 1).

Такое искажение положения преподавателей связывается с внедрением механизмов внешнего контроля, замещением академических свобод администрированием, а академических стандартов – формальными правилами, и как результат – снижение доверия к преподавателям.

Перемены в отношениях внутри вузов проявлялись и в усилении конкуренции между преподавателями, причем дифференцированно: где-то новые системы внутреннего рейтингования преподавателей способствовали формированию прагматичного взгляда на успешного преподавателя.

*«Сейчас крути педали, зарабатывай рейтинг»* (заведующий кафедрой, Кемерово, вуз 1).

*«Если есть рейтинг хороший – это такой сигнал для руководства – кафедрального и вузовского, что, дескать, лояльна, все исполнила»* (доцент, Санкт-Петербург).

*«Образ лучшего преподавателя из рейтинговой системы – это преподаватель, у которого однозначно есть гранты, надо писать учебные пособия с грифом, статьи высокого уровня, а остальное все – мелочевка»* (профессор, Кемерово, вуз 1).

Где-то ситуация выглядит более жестко:

*«Изменилось отношение друг к другу. Народ стал закрытый. И это – конкуренция. Возникают моменты, которые не всегда приятны. Например, бывают “подставы”, когда тебе, будто бы, забыли что-то сказать, и ты не сделал это вовремя»* (доцент, Кемерово, вуз 1).

Однако большинство экспертов отмечают, что конкуренция пока проявляется слабо.

*«Конкуренции между преподавателями пока не выражена»* (доцент, Новосибирск).

*«Отношения в основном нормальные, человеческие. Хотя нервозность есть <...>. Ну и пошли процессы сокращения. Тут, конечно, обострения ожидаемы»* (доцент, Санкт-Петербург).

*«Рейтинговая наша система, конечно, может в некоторых людях разжигать страсти греховные <...>. Но опять же – люди не изменились»* (доцент, Кемерово, вуз 1).

В целом респонденты указывают, что в горизонтальных взаимодействиях в вузах сохраняется высокая оценка преподавателей, обладающих большим профессиональным опытом:

*«Собственно профессиональная репутация и должна являться критерием оценивания преподавателя»* (доцент, Санкт-Петербург).

*«Главное – преподавание все-таки. И даже не просто преподавание, а развитие этих преподавателей, чтобы они не сидели на месте, чтобы они вели исследования, чтобы они ездили, общались и все остальное»* (доцент, Кемерово, вуз 2).

В то же время начинали цениться и особые навыки, которые постепенно вытеснили базовую профессиональную квалификацию – работу в аудитории, научную деятельность.

*«Сейчас неременный признак хорошего преподавателя – это умение его приспособиться к меняющимся требованиям и реалиям. Это, наверное, самое главное <...>. Остается только умение приспособливаться. В смысле реагировать на требования»* (заведующий кафедрой, Кемерово, вуз 1).

*«В связи с формализмом или в связи с конкуренцией есть у меня мысль одна. Профессионалы становятся в нашей системе как бы не нужны. Они не вписываются в системные требования. И вот этот формализм – это просто работа на уничтожение нашего государства. Прошу прощения за пафос»* (доцент, Кемерово, вуз 1).

*«Лучшие преподаватели – это преподаватели, лояльные системе, то есть соглашающиеся с ней»* (доцент, Санкт-Петербург).

Изменение правил привело к тому, что преподаватели с меньшей склонностью к исследовательской деятельности постепенно замещают ее точным выполнением формальных требований, демонстрируя полную лояльность администрации вуза. В роли «винтиков» они оказываются более конкурентоспособными и успешными, чем в роли преподавателей-исследователей. Преподаватели же, активно занимающиеся исследовательской деятельностью, оказываются перед выбором: либо они полностью не выполняют эти требования, показывая таким образом свою независимость и ставя себя под удар внешнего контроля; либо вынуждены снижать свою исследовательскую активность. Все это ведет к негативному отбору кадров, который прежде всего захватывает вузы, не вошедшие в число привилегированных. В этих учебных заведениях, в отличие от статусных, отсутствуют сколько-нибудь значимые ресурсы селективного стимулирования преподавателей-исследователей. Таким образом, дифференциация вузов и их выстраивание в иерархию поддерживается еще одним инструментарием – механизмом ускоренного превращения преподавателей в «винтики» производства образовательных услуг и негативным отбором кадров.

## Заключение

Отступление от принципов институционального проектирования при принятии программы преобразования российского высшего образования, прежде всего от принципа соучастия, привело к тому, что не были учтены интересы основных участников преобразований – вузов и преподавателей высших учебных заведений. Следствием этого стали массовое неприятие новых правил, а также начавшийся процесс разрушения академических структур, индивидуализации деятельности преподавателей и менеджериализации управления вузами. С точки зрения проектировщика реформ это позитивный результат, но с точки зрения вузовского сообщества – преимущественно негативный как в отношении развития самой вузовской системы, так и в части реализации общественного интереса. Реальный эффект внедрения механизмов НГМ в управление высшим образованием оказался далекими от проектируемых результатов – повышения качества образования.

*«Они же (вузовские чиновники – М.К.) привыкли показывать цифру, мы цифры и показываем. А какое качество, это вообще никого не интересует»* (профессор, Кемерово, вуз 2).

*«Но все эти системы внешнего оценивания работы преподавателей предназначены для того, чтобы сохранить институцию, о качестве работы (т.е. обучения, образования) речи нет. Даже риторика такой не припомню»* (доцент, Екатеринбург, вуз 1).

В сложившейся институциональной среде модель выбора и конкуренции как средства предоставления общественных услуг так и не была сформирована и заместилась моделью управления постановкой целей и оценкой результатов, которая в свою очередь оказалась сориентирована на реализацию целей политических бюрократов, на укрепление своих статусных позиций через создание жесткой цепи подотчетности производителей государственных услуг. Следует подчеркнуть, что приоритетные цели текущих бюрократических действий администраций вузов в настоящее время связаны с экономической оптимизацией их деятельности. На повестке дня остро стоит вопрос о том, как обеспечить выполнение важнейшего показателя (из числа тех, которые установлены в Указах Президента РФ, принятых в мае 2012 г.) – увеличение к 2020 г. заработной платы преподавателей до 200% в среднем по региону. И хотя на достижение этой цели предусмотрено дополнительное финансирование, при существующих бюджетных ограничениях и индикаторах, установленных в «дорожной карте» «Изменения в отраслях социальной сферы, направленные на повышение эффективности образования и науки»<sup>3</sup> [План мероприятий 2014], администрации вузов вынуждены идти на серьезные сокращения кадров (в том числе ППС).

Российская политизированная бюрократия (включая на низшем уровне и администрацию вузов) вместо создания организационно-экономических условий для повышения эффективности системы высшего образования и повышения его качества включилась в гонку по производству «сигналов» об их наличии, по достижению бюд-

<sup>3</sup> Достижение к 2018 г. показателя «число студентов в расчете на 1 преподавателя» до 12 по сравнению с 9,4 учащихся в 2012 г.

жетной оптимизации, позволяющей укреплять позиции отдельных чиновников в бюрократической вертикали. Это обусловлено особенностями сложившегося в российской экономике политико-бюрократического рынка. Как отмечает В.Л. Тамбовцев, в отличие от других стран, в которых «ответственность министра имеет политический характер и связана с оценкой его деятельности избирателями, налогоплательщиками», в России в силу сложившихся особенностей ее политического устройства «ответственность министров будет иметь характер скорее “административной” ответственности перед президентом страны. Это означает, что уровень достижения индикаторов конечных результатов может стать основанием для принятия административных решений относительно исполнения конкретным министром его служебных обязанностей» [Тамбовцев 2006, с. 15]. Фактически сложившаяся конфигурация политико-бюрократического рынка создает условия, когда и цели реформирования общественного сектора, и индикаторы их достижения формирует политизированная бюрократия, озабоченная дальнейшим укреплением своих властных позиций.

Вопрос об альтернативах реализуемым реформам российского образования остается одним из наиболее острых. В целом у вузовского сообщества есть понимания необходимости трансформации и обеспечения соответствия российских вузов современным требованиям. Однако направленность данных преобразований видится не в развитии вузов как клиентоориентированных организаций и их конкуренции, а в укреплении академических норм и правил (академических свобод, стандартов и т.п.). В то же самое время дифференциация вузов и стратификация вузовского сообщества фактически подорвали потенциал коллективных действий по выработке и продвижению альтернативных проектов. В подавлении потенциала сопротивления реформам их проектировщик оказался вполне эффективным. Не вызывает сомнения, что сформулированные им индикаторы, прежде всего по бюджетной оптимизации, будут достигнуты. И далее развитие российского общественного сектора пойдет по уже проложенной колее: программа строительства детских дошкольных учреждений (к настоящему времени практически завершена) – программа строительства новых школ и их кадрового обновления – проекты воссоздания вузовской системы (как ее материально технической базы, так и кадрового потенциала, научных школ). К сожалению, сложившаяся архитектура российского политико-бюрократического рынка предопределяет именно такой путь развития.

## Литература

- Андрущак Г.В. (2005) Квазирынки в экономике общественного сектора // Вопросы образования. № 4. С. 346–364.
- Балацкий Е.В. (2014) Истощение академической ренты // Мир России. № 3. С. 150–174.
- Вольчик В.В. (2013) Реформирование российской системы высшего образования: роль мифов и институтов // Terra economicus. № 2. С. 94–103.
- Государственная программа Российской Федерации «Развитие образования» на 2013–2020 годы (утв. постановлением Правительства РФ от 15.04.2014 г. № 295) // <http://ivo.garant.ru/#/document/70643472:0>
- Дим Р. (2004) «Новый менеджериализм» и высшее образование: управление качеством и продуктивностью работы в университетах Великобритании // Вопросы образования. № 3. С. 44–56.

- Капогузов Е.А. (2012) Институциональная структура производства государственных услуг: от веберовской бюрократии – к современным реформам государственного управления. Омск: Изд-во Омского гос. ун-та.
- Капогузов Е.А. (2015) Трансформация роли субъектов производства общественного блага «высшее образование» в контексте российской реформы // Вестник Омского университета. Серия «Экономика». № 2. С. 4–9.
- Клячко Т.Л., Синельников-Мурылев С.Г. (2012) О реформировании системы финансирования вузов // Вопросы экономики. № 7. С. 133–146.
- Крулл В. (2011) Стимулирование конкуренции и креативности в сфере высшего образования Германии и Европы // Вопросы образования. № 2. С. 151–162.
- Курбатова М.В., Левин С.Н. (2013) Эффективный контракт в системе высшего образования РФ: теоретические подходы и особенности институционального проектирования // Journal of Institutional Studies (Журнал институциональных исследований). Том 5. № 1. С. 53–78.
- Курбатова М.В. (2013) Не только зарплата: преподаватели вузов на пути к превращению в «винтик» производства образовательных услуг // ЭКО. № 10. С. 110–122.
- Курбатова М.В. (2014) Новый государственный менеджмент в российской системе высшего профессионального образования // Научные труды Донецкого национального технического университета. Серия: экономическая. № 2. С. 36–45.
- Ле Гранд Д. (2011) Другая невидимая рука: предоставление общественных услуг на основе выбора и конкуренции. М.: Издательство Института Гайдара.
- Левин С.Н. (2014) Рынки власти, режимы прав собственности и политический ресурс предпринимателей в современной России // Мир России. № 4. С. 35–58.
- Павлюткин И.В. (2004) Управление университетом в условиях новой рыночной ситуации (к концепции «нового менеджериализма») // Вопросы образования. № 3. С. 67–65.
- План мероприятий («дорожная карта») «Изменения в отраслях социальной сферы, направленные на повышение эффективности образования и науки» (утвержден распоряжением Правительства Российской Федерации от 30 апреля 2014 г. № 722-р) // [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_162797/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_162797/)
- Постановление Правительства РФ от 05.08.2008 № 583 «О введении новых систем оплаты труда работников федеральных бюджетных и казенных учреждений и федеральных государственных органов, а также гражданского персонала военных частей, учреждений и подразделений федеральных органов исполнительной власти, в которых законом предусмотрена военная и приравненная к ней служба, оплата труда в которых в настоящее время осуществляется на основе Единой тарифной сетки по оплате труда работников федеральных государственных учреждений» // [http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=law;n=141507\\_](http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=law;n=141507_)
- Постановление Правительства РФ от 18.11.2013 г. № 1039 «О государственной аккредитации образовательной деятельности» // [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_154680/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_154680/)
- Программа поэтапного совершенствования системы оплаты труда в государственных (муниципальных) учреждениях на 2012–2018 годы» (утверждена распоряжением Правительства РФ от 26.11.2012 г. № 2190-р) // <http://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/70169234/>
- Сигман К. (2008) «Новый государственный менеджмент» в российском высшем образовании. Russie. Nei. Visions No. 30. Париж: IFRI // [http://www.ifri.org/sites/default/files/atoms/files/ifri\\_sigman\\_rus\\_education\\_sup\\_avril\\_2008.pdf](http://www.ifri.org/sites/default/files/atoms/files/ifri_sigman_rus_education_sup_avril_2008.pdf)
- Тамбовцев В.Л. (2004) Государственное регулирование государства: вопросы теории, международный опыт, российские реформы. М.: Российско-Европейский центр экономической политики.
- Тамбовцев В.Л. (2005) Экономическая теория институциональных изменений. М.: ТЕИС.
- Тамбовцев В.Л. (2006) Конечные результаты отрасли образования и проблемы их измерения образовательных технологий // Вопросы образования. № 1. С. 5–24.
- Тамбовцев В.Л., Рождественская И.А. (2014) Реформа высшего образования в России: международный опыт и экономическая теория // Вопросы экономики. № 5. С. 97–108.
- Указ Президента Российской Федерации от 7.05.2012 г. № 597 «О мероприятиях по реализации государственной социальной политики» // <http://rg.ru/2012/05/09/soc-polit-dok.html>

Федеральный закон «Об образовании в Российской Федерации» от 29.12.2012 № 273-ФЗ (ред. 07.23.2013) (2013) // <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=LAW;n=140174?>

Хед С. (2011) Что угрожает британским университетам? // Вопросы образования. № 2. С. 282–295.  
Юдкевич М.М. (ред.) (2011) Контракты в академическом мире. М.: ВШЭ.

---

---

## **Higher Education Reform as an Institutional Project of the Russian Bureaucracy: the Content and the Outcomes**

M. KURBATOVA\*

\* **Margarita Kurbatova** – Doctor in Economics, Professor, Chair of Department of Economic Theory and Public Management, Kemerovo State University. Address: 6 Krasnaya St., Kemerovo, 650043, Russian Federation. E-mail: [kmv@kemsu.ru](mailto:kmv@kemsu.ru)

**Citation:** Kurbatova M. (2016) Higher Education Reform as an Institutional Project of the Russian Bureaucracy: the Content and the Outcomes. *Mir Rossii*, vol. 25, no 4, pp. 59–86 (in Russian)

### **Abstract**

This article shows that the outcomes of the higher education reforms in Russia were not only determined by design, but by the unintentional quality of the institutional project as a whole in which the interests of different stakeholders had to be harmonized.

The conceptual framework of the reform relied on the recent approaches in public administration and management, which basically mimic the approaches in the private sector that foster efficiency. These approaches were explicitly neoliberal in nature and involved the creation of quasi-market conditions in public sector institutions. It is shown, however, that the negative effects of applying these new approaches to higher education in Russia were far stronger than in most other countries. This is explained by the specifics of the institutional reform developed by the expert community and officials at the Ministry of Education and Science and the peculiarities of its implementation. By analysing regulatory documents and data from surveys of Russian university lecturers the implicit and explicit goals of the reform are revealed, as are the changes in internal institutional relationships, socioeconomic standing of lecturers and other stakeholders, and the motives that shaped the reform as a whole.

It is shown that the violation of the partnership principle in designing higher education reform in Russia was due to the specific political and bureaucratic context which has developed in Russia. Agency relationships in the system of public sector management

(i.e. interactions between voters, policymakers, administrators and public institutions) were replaced by subordination relationships (from politicized bureaucrats to universities as producers of educational services and lecturers as the ‘cogs’ of this production). As a result, rather than being immersed in the quasi-market structures inspired by the reform’s design, the system of higher education was put under tight bureaucratic control. The bureaucrats were put in charge of setting the goals for higher education institutions and monitoring their performance and achievements, whereas universities and university lecturers had only a passive role in the reform process. In reality, however, the new rules were rejected within universities, and the existing academic structures began to erode leaving space for the further individualization of academic activities and increased university managerialism.

**Keywords:** public sector reform, higher education, education services, quasi-markets, new public management, institutional projects, political and bureaucratic markets

## References

- Andrushchak G.V. (2005) Kvaziryunki v ekonomike obshchestvennogo sektora [Quasi-markets in the Public Sector Economy]. *Voprosy obrazovaniya*, no 4, pp. 346–364.
- Balatsky E.V. (2014) Istoshchenie akademicheskoi renty [The Depleting of Academic Rent]. *Mir Rossii*, no 3, pp. 150–174.
- Dim R. (2004) «Novyi menedzherializm» i vysshee obrazovanie: upravlenie kachestvom i produktivnost’yu raboty v universitetakh Velikobritanii [“New Managerialism” and Higher Education: Managing Quality and Productivity of Work in UK Universities]. *Voprosy obrazovaniya*, no 3, pp. 44–56.
- Federal’nyi zakon «Ob obrazovanii v Rossiiskoi Federatsii» ot 29.12.2012 № 273-FZ (red. 07.23.2013) (2013) [The Federal Law of 29.12.2012 № 273-FZ (ed. by 07.23.2013) “On Education in the Russian Federation”]. Available at: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=LAW;n=140174?>, accessed 31 July 2016.
- Gosudarstvennaya programma Rossiiskoi Federatsii «Razvitie obrazovaniya» na 2013–2020 gody (utv. postanovleniem Pravitel’stva RF ot 15.04.2014 g. № 295) (2014) [State Program of the Russian Federation “Development of Education” for 2013–2020 years (approved by the Russian Federation Government Decree of April 15, 2014 N 295). Available at: <http://ivo.garant.ru/#/document/70643472:0>, accessed 31 July 2016.
- Head S. (2011) Chto ugrozhaet britanskim universitetam? [What Threatens British Universities?]. *Voprosy obrazovaniya*, no 2, pp. 282–295.
- Kapoguzov E.A. (2012) *Institutsional’naya struktura proizvodstva gosudarstvennykh uslug: ot veberianskoi byurokratii – k sovremennym reformam gosudarstvennogo upravleniya* [Institutional Structure of Production of Public Services: From the Weberian – to Modern Public Administration Reform], Omsk: Omsk State University Press.
- Kapoguzov E.A. (2015) Transformatsiya roli sub’ektov proizvodstva obshchestvennogo blaga «vysshee obrazovanie» v kontekste rossiiskoi reformy [Transformation of the Role of Higher Education Stakeholders in the Context of the Russian Reform]. *Vestnik Omskogo universiteta*. Serie «Economics», no 2, pp. 4–9.
- Klyachko T.L., Sinelnikov-Murylev S.G. (2012) O reformirovanii sistemy finansirovaniya vuzov [On Reforming the System of Financing Universities]. *Voprosy ekonomiki*, no 7, pp. 133–146.
- Krull V. (2011) Stimulirovanie konkurentsii i kreativnosti v sfere vysshego obrazovaniya Germanii i Evropy [Stimulating Competition and Creativity in the Field of Higher Education in Germany and Europe]. *Voprosy obrazovaniya*, no 2, pp. 151–162.

- Kurbatova M.V., Levin S.N. (2013) Effektivnyi kontrakt v sisteme vysshego obrazovaniya RF: teoreticheskie podkhody i osobennosti institutsional'nogo proektirovaniya [Effective Contract in the System of Higher Education of the Russian Federation: Theoretical Approaches and the Features of Institutional Design]. *Journal of Institutional Studies*, vol. 5, no 1, pp. 53–78.
- Kurbatova M.V. (2013) Ne tol'ko zarplata: prepodavateli vuzov na puti k prevrashcheniyu v «vintik» proizvodstva obrazovatel'nykh uslug [Beyond the Salary: Professors of Universities on the Way to Become Cogs in the Education Machine]. *ECO Journal*, no 10, pp. 110–122.
- Kurbatova M.V. (2014) Novyi gosudarstvennyi menedzhment v rossiiskoi sisteme vysshego professional'nogo obrazovaniya [New Public Management in the Russian System of Higher Education]. *Nauchnye trudy Donetskogo natsional'nogo tekhnicheskogo universiteta*. Serie «Economics», no 2, pp. 36–45.
- Le Grand D. (2011) *Drugaya nevidimaya ruka: predostavlenie obshchestvennykh uslug na osnove vybora i konkurentsii* [Another Invisible Hand: the Provision of Public Services Based on Choice and Competition], Moscow: Gaidar Institute.
- Levin S.N. (2014) Rynki vlasti, rezhimy prav sobstvennosti i politicheskii resurs predprinimatelei v sovremennoi Rossii ['Markets of Power', Property Rights and Political Resource of Entrepreneurs in Modern Russia]. *Mir Rossii*, no 4, pp. 35–58.
- Pavlyutkin I.V. (2004) Upravlenie universitetom v usloviyakh novoi rynochnoi situatsii (k kontseptsii «novogo menedzherializma») [University Management in the New Market Situation (the Concept of “New Managerialism”)]. *Voprosy obrazovaniya*, no 3, pp. 57–65.
- Plan meropriyatiy («dorozhnaya karta») «Izmeneniya v otraslyakh sotsial'noi sfery, napravlennye na povyshenie effektivnosti obrazovaniya i nauki» (utverzhen rasporyazheniem Pravitel'stva Rossiiskoi Federatsii ot 30 aprelya 2014 g. № 722-r) (2014) [Action Plan (“roadmap”) “Changes in the Social Sphere Aimed at Improving the Efficiency of Education and Science”. Approved by the Federal Government on April 30, 2014 N 722-p]. Available at: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_162797/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_162797/), accessed 31 July 2016.
- Postanovlenie Pravitel'stva RF ot 05.08.2008 № 583 «O vvedenii novykh sistem oplaty truda rabotnikov federal'nykh byudzhetnykh i kazennykh uchrezhdenii i federal'nykh gosudarstvennykh organov, a takzhe grazhdanskogo personala voennykh chastei, uchrezhdenii i podrazdelenii federal'nykh organov ispolnitel'noi vlasti, v kotorykh zakonom predusmotrena voennaya i priravnennaya k nei sluzhba, oplata truda v kotorykh v nastoyashchee vremya osushchestvlyayetsya na osnove Edinoi tarifnoi setki po oplate truda rabotnikov federal'nykh gosudarstvennykh uchrezhdenii» (2008) [Government Decree of 05.08.2008 N 583 “On the Introduction of New Remuneration Systems of Employees of the Federal Budget and State Institutions and Federal Government Agencies, as Well as Civilian Personnel of Military Units, Agencies and Departments of the Federal Bodies of Executive Power Which is Currently Being Implemented on the Basis of the Unified Tariff Scale of Wages of Employees of Federal Government Agencies]. Available at: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=law;n=141507>, accessed 31 July 2016.
- Postanovlenie Pravitel'stva RF ot 18.11.2013 g. № 1039 «O gosudarstvennoi akkreditatsii obrazovatel'noi deyatel'nosti» (2013) [Russian Federation Government Resolution of November 18, 2013 N 1039 “On State Accreditation of Educational Activities”]. Available at: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_154680/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_154680/), accessed 31 July 2016.
- Programma po etapnogo sovershenstvovaniya sistemy oplaty truda v gosudarstvennykh (munitsipal'nykh) uchrezhdeniyakh na 2012–2018 gody» (utverzhdена rasporyazheniem Pravitel'stva RF ot 26.11.2012 g. № 2190-r) (2012) [The Program of Staged Improvement of the Remuneration System in the State (Municipal) Institutions in 2012–2018. Approved by the Government of the Russian Federation on November 26, 2012 № 2190-p]. Available at: <http://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/70169234/>, accessed 31 July 2016.
- Sigman K. (2008) «Novyi gosudarstvennyi menedzhment» v rossiiskom vysshem obrazovanii [“New Public Management” in Russian Higher Education], Russie. Nei. Visions, no. 30, Paris: IFRI. Available at: [http://www.ifri.org/sites/default/files/atoms/files/ifri\\_sigman\\_rus\\_education\\_sup\\_avril\\_2008.pdf](http://www.ifri.org/sites/default/files/atoms/files/ifri_sigman_rus_education_sup_avril_2008.pdf), accessed 31 July 2016.
- Tambovtsev V.L. (2004) *Gosudarstvennoe regulirovanie gosudarstva: voprosy teorii, mezhdunarodnyi opyt, rossiiskie reformy* [State Regulation of the State: Theory, International Experience, Russian Reforms], Moscow: The Russian-European Centre for Economic Policy.

- Tambovtsev V.L. (2005) *Ekonomicheskaya teoriya institutsional'nykh izmenenii* [Economic Theory of Institutional Change], Moscow: TEIS Publishing.
- Tambovtsev V.L. (2006) Konechnye rezul'taty otrasli obrazovaniya i problemy ikh izmereniya obrazovatel'nykh tekhnologii [Education Sector Efficiency and the Problem of Its Measurement]. *Voprosy obrazovaniya*, no 1, pp. 5–24.
- Tambovtsev V.L., Rozhdestvenskaya I.A. (2014) Reforma vysshego obrazovaniya v Rossii: mezhdunarodnyi opyt i ekonomicheskaya teoriya [Reform of Higher Education in Russia: International Experience and Economic Theory]. *Voprosy ekonomiki*, no 5, pp. 97–108.
- Udkevich M.M. (ed.) (2011) *Kontrakty v akademicheskom mire* [Contracts in the Academic World], Moscow: HSE.
- Ukaz Prezidenta Rossiiskoi Federatsii ot 7.05.2012 g. № 597 «O meropriyatiyakh po realizatsii gosudarstvennoi sotsial'noi politiki» (2012) [Presidential Decree of May 7, 2012 № 597 “On Implementation of State Social Policy Measures”]. Available at: <http://rg.ru/2012/05/09/soc-polit-dok.html>, accessed 31 July 2016.
- Volchik V.V. (2013) Reformirovanie rossiiskoi sistemy vysshego obrazovaniya: rol' mifov i institutov [Reform of Higher Education System in Russia: the Roles of Myths and Institutions]. *Terra economicus*, no 2, pp. 94–103.