

М.В. КУРБАТОВА, д.э.н., профессор,
ФГБОУ ВПО «Кемеровский государственный университет»,
г. Кемерово, Россия
kurbatova-07@mail.ru

НОВЫЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ МЕНЕДЖМЕНТ В РОССИЙСКОЙ СИСТЕМЕ ВЫСШЕГО ПРОФЕССИОНАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ*

Целью данной статьи является характеристика использования в управлении российском высшим образованием ряда инструментов нового государственного менеджмента (НГМ). В российской экономике передовиком во внедрении принципов НГМ стало Министерство образования и науки РФ. После прошедших в 2011-2012 гг. выборов открылось «окно возможностей» для проведения очередной серии реформ в духе НГМ. Основным направлением стало изменение организационно-экономического механизма функционирования системы ВПО. Показано, что российская бюрократия умело использует инструменты НГМ для достижения целей бюджетной оптимизации и укрепления своих властных позиций в обществе. Результатом таких действий вместо развития предпринимательских начал оказывается «бюрократический интервенционизм». Вузы и преподаватели втягивают в гонку «работы на показатели».

Ключевые слова: институциональная экономика, новый государственный менеджмент, высшее образование, эффективный контракт.

M.V. Kurbatova **New Public Management in the Russian System of Higher Professional Education**

Administrative reform, which began in Russia in 2004, largely based on the principles of New Public Management («New Public Management», NGM). Forerunner in introducing NPM principles in management of public sector was the Ministry of Education and Science of the Russian Federation. The purpose of this article is to describe a range of tools NGM, currently in use in the Russian system of HPE, and identifying the impact of their implementation activities for professors.

After the elections of 2011-2012 and the opening of a "window of opportunity" for Russia in the next series of reforms, the focus of reforming was to change the organizational-economic mechanism of the branches of the public sector, including the HPE system. First of all, the process of institutional change in the nature and status of Russian universities is under completion. Its essence is to consider schools as agents of the state in the production of

educational services and the alignment of the chain of agency, which aims to provide greater social efficiency in the allocation of resources in society by strengthening the orientation of universities on its educational needs and more efficient use of resources. Universities are seen as some sort of firms producing educational services for consumers - their customers. The state creates for them a quasi-market environment in the allocation of state and of attracting private resources, as well as sets up a system of incentives activities aimed at improving the quality of educational services produced with the effective use of public funds. In the Russian "institutional context" it means that decisions on important issues of public choice - the determination of the educational services quality and the volume of their production, are in the administrative power of the state bureaucracy. Instead, the development of business began forming "bureaucratic interventionism."

Implementing the principles of NPM (forming a chain of agency accountability in the production of public services) in HPE the Russian bureaucracy exempts itself from political control. Concurrently, it builds downstream links of this chain on a rigid bureaucratic basis. Using the NGM tools, it is trying to build a system of external (quasi) incentives aimed at increasing competitiveness and bureaucratic control in the chain of agency "state - university - university professors." The corresponding changes in the socio - economic situation of the heads of universities and teachers implemented gradually and veiled by measures to improve the efficiency of the industry, including improvement of the system of remuneration

There is built a system of external evaluation of the schools administration and teachers' activities, which replaces the existing standards of conduct and academic reputational control mechanisms. However, in the context of this managerization in the context of "bureaucratic interventionism" takes on a very peculiar shape. Teachers of the central agents pretending to the residual income and control, turn into conventional agents falling into complete dependence on university administrations. There are eliminated its activity monitoring mechanisms by the university community. University administrations, teachers appear out of control, but fall under bureaucratic pressure of the officials at the Ministry of

* выполнено при поддержке гранта РФФИ № 14-06-00251)

Education and Science of the Russian Federation, as a result of which the management of the Russian universities, and not formed as an independent subject of decision-making, is transformed into lower-level politicized bureaucrats.

In modern Russia, NGM tools are used so that the central figure is politicized bureaucracy. According to the already adopted regulations for universities built an extensive system of monitoring of their work based on formalization rates. It is deployed a large-scale "work on indicator." The Russian bureaucracy, instead of creating organizational and economic conditions to improve the efficiency of HPE, joined the race for producing "signals" about their presence. Universities are drawn into the race for production of "signals" about improving the quality of products they are commissioned by the state educational services and increase the economic efficiency of their activities. University professors are involved in the race simulation activities. The system of external evaluation of teachers, build in a cross-cutting system of bureaucratic control, turns a teacher into a "cog" in the production of educational services.

Keywords: *new public management, higher education, effective contract.*

Административная реформа, начавшаяся в РФ в 2004 году, во многом базировалась на принципах нового государственного менеджмента («New Public Management», НГМ). Суть данной концепции государственного управления выражается следующим образом: «новый государственный менеджмент не представляет собой какую-то единую концепцию. Скорее, это объединение предложений относительно реформирования государственного управления вокруг идеи приближения менеджмента в общественном секторе к методам, принятым в бизнес-среде» [8, с. 53]. Данные концепции имеют ярко выраженный неолиберальный характер и предполагают создание квазирыночных условий для деятельности учреждений общественного сектора, перенесение в него методов работы частного сектора в интересах повышения эффективности его отраслей. Соответствующие инструменты управления сформировались «в институциональном контексте, радикально отличающемся от российского (а именно в англосаксонских странах)» [13, 2008, с.5]. Это, в конечном счете, и определило последующие провалы в реализации ряда мероприятий административной реформы в РФ и некоторое отступление от принципов НГМ. Тем не менее, российская бюрократия сумела извлечь из данных инструментов те, которые обеспечивают усиление ее админи-

стративного контроля над отраслями общественного сектора (при провозглашении намерений создания для их учреждений условий для конкуренции), и могут способствовать усилению ее власти в обществе, выражающейся в более плотном бюрократическом контроле над учреждениями общественного сектора, а также в определении путей их дальнейшего развития. Как замечает К. Сигман, «"Новый государственный менеджмент" в России принимает весьма неожиданную форму, поскольку его инструменты служат для проведения интервенционистской политики» [13, 2008, с.9].

Передовиком во внедрении принципов НГМ в управление общественным сектором стало Министерство образования и науки РФ [15, 13, 8]. Понимая трудности применения принципов НГМ к системе высшего профессионального образования (ВПО), Министерство провело серьезную предварительную работу, основным лейтмотивом которой стало – «сначала структурные реформы отрасли, а затем – дополнительное финансирование». Среди проводимых мероприятий центральное место заняли меры по дифференциации вузов: выделение вузов с особым статусом – МГУ и СПбГУ, 9 Федеральных университетов и 29 Научно-исследовательских университетов. Целый ряд изменений в духе НГМ Министерству удалось совершить под прикрытием перехода к новой системе оплаты труда (НСОТ). Постановлением Правительства РФ от 05.08.2008 № 583 было предусмотрено, что ректорам вузов передаются полномочия по регулированию оплаты труда работников, а их оплата труда определяется трудовым договором, заключаемым с учредителем. Фактически это означало выведение руководителей вузов за пределы профессорско-преподавательского состава (ППС), из членов вузовского сообщества они превратились в менеджеров и работодателей для работников вузов. Данные изменения были подкреплены изменением принципов финансирования вузов, введением показателей эффективности их деятельности, а также изменением практик выборов ректоров, которые все больше стали напоминать назначения.

Целью данной статьи является характеристика ряда инструментов НГМ, используемых в настоящее время в российской системе ВПО, и определение последствий их внедрения для деятельности преподавателей вузов.

Новый государственный менеджмент: формирование новой системы отношений в российских вузах

После прошедших в 2011-2012 гг. выборов открылось «окно возможностей» для проведения в России очередной серии реформ в духе НГМ. Основным направлением реформирования стало изменение организационно-экономического механизма функционирования отраслей общественного сектора, в том числе и системы ВПО. Прежде всего, завершается процесс изменения институциональной природы и статуса российских вузов. Его суть заключается в рассмотрении вузов как агентов государства в производстве образовательных услуг и выстраивания цепочки агентских отношений, которая призвана обеспечивать повышение уровня социальной эффективности распределения ресурсов в обществе за счет усиления ориентации деятельности вузов на его образовательные потребности и более эффективное использование ресурсов. Вузы рассматриваются как некоторое подобие фирм, производящих образовательные услуги для потребителей – своих клиентов. Государство создает для них квазирыночную среду в области распределения государственных и привлечения частных ресурсов, а также настраивают систему стимулов деятельности, ориентированных на повышение качества производимых образовательных услуг при эффективном использовании государственных средств. Таким образом, оно пытается изменить способ решения проблемы внешних эффектов образования: перейти от прямого финансирования к квазирыночным структурам (созданию конкурентных механизмов – нормативному подушевому финансированию, конкурсному распределению бюджетных мест и т. п.).

В российском «институциональном контексте» реформы в духе НГМ означают, что решения по важнейшим проблемам общественного выбора – определения качества образовательных услуг и объемов их производства, оказываются в административной власти государственной бюрократии. Следует иметь в виду, что сложившаяся в современной России конфигурация рынков власти кардинально трансформирует роль и функции российской бюрократии. Она политизируется, причем политизированные бюрократы замещают как публичных политиков, являющихся агентами избирателей, так и классических бюрократов, выполняющих функции административного управления. Правящая бюрократия превраща-

ется из «заказчика», реализующего в управлении вузами принятые политические решения, в «проектанта», активно вмешивающегося в процесс принятия этих решений [10, с. 72-73]. При этом ее административная власть легко трансформируется в политическую: используя свои политические ресурсы (опираясь на поддержку Президента и Председателя Правительства РФ), под лозунгом проведения структурных реформ в целях повышения эффективности государственных расходов, она навязывает свои решения. Яркие примеры подобных реформ – внедрение ЕГЭ, мониторинга вузов, реформа РАН и т. п.

В результате, из цепочки агентских отношений, которая, согласно подходу НГМ, должна быть сформирована в управлении общественным сектором экономики, выпадает основополагающее звено – избиратели и публичные политики, формирующие цели его функционирования. Сама же государственная бюрократия превращается в конечного принципала, который сам выдвигает цели (структурные реформы и бюджетная оптимизация отраслей общественного сектора) и навязывает обществу решения по важнейшим проблемам общественного развития. «Интервенционистская политика» как неожиданный, по К. Сигман, эффект использования НГМ в России оказывается не «классическим интервенционизмом», основанном на определении целей государственного вмешательства в ходе торгов на широком политическом рынке при участии различных групп интересов, а «бюрократическим интервенционизмом», подчиненным усилению административной и политической власти самой бюрократии.

Таким образом, внедряя принципы НГМ (формируя цепочку агентских отношений подконтрольности в производстве государственных услуг) в систему ВПО, российская бюрократия освобождает себя от политического контроля. Одновременно с этим нижестоящие звенья этой цепочки она пытается выстроить на жесткой бюрократической основе. С одной стороны, она передает администрациям вузов полномочия по обеспечению их эффективного функционирования, пытается сделать их менеджерами. С другой стороны, в духе интервенционизма, встраивает руководство вузов в цепочку государственного администрирования, подчиняя ему (как работодателю) преподавателей вузов. В свою очередь, преподаватели отделяется от вуза и представляются в качестве обычных наемных работников, результа-

ты работы которых выделяются из коллективных результатов деятельности, подвергаются внешнему контролю и оцениванию. Последовательно (через целенаправленные пошаговые изменения регулирования деятельности вузов) возвращаются новые институциональные характеристики вузов: место вуза как «творческой иерархической организации» [9, с. 222], как сообщества преподавателей, выстраивающих эту организацию, выбирающих и контролирующих деятельность администрации, занимает место вуз как клиентоориентированная организация, производящая образовательные услуги и нанимающая преподавателей на рынке труда. Соответственно для администрации вузов и для преподавателей выстраивается система внешнего оценивания их деятельности, которая замещает существующие академические стандарты поведения и репутационные механизмы контроля. Сама же эта система в духе «бюрократического интервенционизма» принимает весьма своеобразные формы.

Российская бюрократия, используя инструменты НГМ, пытается выстроить систему внешних (квазирыночных) стимулов, ориентированных на повышение конкурентоспособности, а также бюрократического контроля по цепочке агентских отношений «государство – вуз – преподаватели вуза». 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 [11]. Можно выделить следующие этапы этих изменений:

1990-е – начало 2000-х гг. – администрациями вузов были захвачены права контроля над внебюджетной деятельностью и полномочия по управлению средствами, полученными от внебюджетной деятельности, в том числе на оплату труда. Для работников вузов это фактически означало наличие двух работодателей – государства и администраций вузов. Государство формировало единую тарифную систему, администрации производили доплаты и надбавки за счет внебюджетных средств. При этом ректорат оставался частью вузовского сообщества. Он делегировался из него, был ему подотчетен. 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. Формально государство как работодатель не выделяло ректоров из числа профессорско-преподавательского состава (ППС).

2008-2012 гг. – введение НСОТ. Устанавливается новое положение администрации вузов как менеджеров, которым делегируются полномочия по управлению – прежде всего по формированию систем оплаты труд. Постановлением Правительства РФ от 05.08.2008 № 583 ректорат вузов фактически выводится за пределы ППС и превращается в единого работодателя для преподавателей, объединившего в своих руках права по установлению всех частей оплаты труда. Доход руководства вузом ставится в зависимость от решений учредителя (сначала Федерального агентства по образованию РФ, а потом – Министерства образования и науки РФ): оплата труда ректора определяется трудовым договором (оклады устанавливались в размере 3-5 средних заработных плат основного персонала вуза), оклады проректоров и главного бухгалтера – в процентах от оклада ректора. 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. Следует признать, что и до этого контроль со стороны преподавателей был весьма слабым, но имелись хотя бы формальные основания для его реализации. Даже формальная возможность установления контроля над администрациями вузов и их вознаграждением сама по себе создавала некоторые ограничения и заставляла считаться с профессиональной позицией преподавателей.

В настоящее время осуществляется переход к «эффективному контракту»: государство устанавливает «рамочные условия» для формирования вузами систем оплаты труда, выстраивает своеобразную иерархию работодателей. В этой иерархии государство создает критерии бюрократической оценки деятельности вузов и преподавателей и параметры формирования фондов оплаты труда, а 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. Так, в «Программе поэтапного

совершенствования системы оплаты труда в государственных (муниципальных) учреждениях на 2012-2018 годы», предусматривающей переход на принципы эффективного контракта, предусмотрена разработка и введение «взаимоуязвленной системы отраслевых показателей эффективности от федерального уровня до конкретного учреждения и работника», которая нацеливает вузы и преподавателей работать на достижение установленных сверх формальных показателей.

За формулировками новых принципов системы стимулирования скрываются существенные сдвиги в системе отношений в вузах. Если в Постановлении Правительства РФ от 05.08.2008 № 583 предусматривалось, что стимулирующие выплаты должны устанавливаться «с учетом разрабатываемых в учреждении показателей и критериев оценки труда преподавателей», то в Программе поставлена другая цель стимулирующих выплат – они должны быть увязаны «с достижением конкретных показателей качества и количества оказываемых государственных услуг». Формированием такой системы показателей занимаются соответствующие ведомства, не забывая при этом о реализации своих собственных интересов, среди которых основным является усиление зависимости других субъектов от политизированной бюрократии. Таким образом, переход к НСОТ в 2008 году положил начало процессу профессионализации управления и менеджериализации высшей школы, который в настоящее время продолжается переходом к «эффективному контракту». Для администрации вузов и для преподавателей выстраивается система внешнего оценивания их деятельности, которая замещает существующие академические стандарты поведения и репутационные механизмы контроля. Однако эта менеджериализация в контексте «бюрократического интервенционизма» приобретает весьма своеобразные формы.

Преподаватели из центральных агентов, претендующих на остаточный доход и контроль, превращаются в обычных агентов, попадающих в полную зависимость от администрации вузов. Ликвидируются механизмы мониторинга ее деятельности вузовским сообществом. Вуз как клиентоориентированная организация, производящая образовательные услуги, подталкивается к переходу к найму преподавателей на рынке труда (в том числе к международному рекрутингу, развитие которого стало одним из ожидаемых результатов реали-

зации Государственной программы Российской Федерации «Развитие образования» на 2013 - 2020 годы) [3, с.69]. Принимаются меры по изменению типа академического контракта, внедрению в него целого ряда элементов классического контракта (отказ от постоянного контракта, мониторинг и вознаграждение результатов индивидуальной деятельности и т. п.). Творческое соревнование в образовательной и научной деятельности между преподавателями как центральными агентами «творческой иерархической организации» замещается конкуренцией, основанной на рыночных и квазирыночных основаниях. При этом вузовские коллективы не рассматриваются как особый фактор формирования образовательной и научной среды, за аксиому принимается тезис о взаимозаменяемости и мобильности преподавателей. Рыночная конкуренция разворачивается как борьба за рабочее место в элитных вузах, активно, при мощной финансовой поддержке, формируемой Министерством образования и науки. Квазирыночная конкуренция целенаправленно внедряется введением формальных показателей оценивания деятельности преподавателей, например, публикационной активности, цитируемости, в том числе в изданиях, входящих в список известных международных систем цитирования – Web of Science и Scopus.

Администрации вузов выводятся из-под контроля преподавателей, но попадают под бюрократическое давление чиновников Министерства образования и науки РФ, вследствие которого менеджмент российских вузов, так и не сформировавшись как самостоятельный субъект принятия решений, трансформируется в политизированных бюрократов низшего уровня. Это, в свою очередь, означает, что руководство вузов не просто выполняет делегированные ему государством полномочия в производстве образовательных услуг, а действует в интересах укрепления собственных позиций в системе государственной бюрократии и самой этой системы. Оно ориентируется на достижение формальных показателей деятельности, установленных сверху. Происходит не просто подмена институциональных целей вузов как социального института на цели следования правилам [9, с. 83], а сами правила формируются в интересах ведомственной и вузовской бюрократии. Более того, в борьбе за место в бюрократической иерархии руководство вузов начинает демонстрировать особое рвение в достижении целей и формальных по-

казателей, установленных выше, не считаясь при этом с интересами как вуза, так и общества в целом. В концентрированном виде это представлено, например, в докладе ректора Санкт-Петербургского государственного политехнического университета Рудского А. И. «Организация работы по стимулированию труда в Санкт-Петербургском государственном политехническом университете» на совещании в Минобрнауки России, состоявшемся 10 июня 2013 г. В качестве основных результатов своей деятельности в этом направлении ректор указывает на сокращение численности кафедр - на треть и численности преподавателей – на 20 % (план сокращения на ближайший год – еще на 20%). Для реализации соответствующих планов ректор обращается к Министерству за такой мерой поддержки, как – «разработать критерии и юридические процедуры сокращения преподавателей с учетом возможных конфликтных ситуаций» [12]. Ректор вуза просит Министерство о содействии в снижении уровня защиты трудовых прав преподавателей, видя в них «ресурс» своей деятельности по достижению спущенных сверху показателей.

При этом 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 году заработной платы преподавателей до 200% от средней по региону [1]. И хотя на достижение этой цели предусмотрено дополнительное финансирование, при существующих бюджетных ограничениях администрации вузов в целях поиска ресурсов для повышения оплаты труда вынуждены идти на серьезные сокращения кадров (в том числе профессорско-преподавательского состава). Такие задачи ставятся и в принятых документах по совершенствованию системы оплаты труда. В «дорожной карте» «Изменения в отраслях социальной сферы, направленные на повышение эффективности образования и науки» предусмотрено достижение к 2018 году показателя «число студентов в расчете на 1 преподавателя» до 12, по сравнению с 9,4 в 2012 году [7].

Использование инструментов НГМ в управлении российской системой высшего профессионального образования

Произошедшие в течение последних лет изменения в системе отношений в российской высшей школе стали реакцией на проблемы, накопившиеся в ней и отражающие как общемировые тенденции развития, так и их российскую специфику. 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 существенно 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 государственные бюджеты. Как сохранить высокое качество образования, обеспечив при этом коммерческий успех – на этот вопрос и должны были ответить вузы как «творческие иерархические организации». Однако, как показывает мировой опыт, ответ на этот вопрос не очевиден и есть немало аргументов как в пользу перехода на менеджеральную модель организации управления вузами и на новый тип академического контракта – временный контракт с преподавателем, так и против данного перехода [9].

В России решение данной проблемы и выбор модели развития системы ВПО был существенно осложнен рыночными реформами 1990-2000-х годов. Коммерческая мотивация стала преобладать, чему поспособствовала и политика недофинансирования высшей школы, реализуемая на протяжении многих лет российским правительством. Это нанесло существенный удар по профессиональному сообществу преподавателей, способствовало его постепенному распаду и последующему целенаправленному расчленению с использованием инструментов квазиконкуренции. В свою очередь, в руководстве вузами произошла своя селекция: укрепили позиции ректора с коммерческими, либо с бюрократическими навыками. В наилучшем же положении оказались те из них, кто умеет конвертировать бюрократические позиции в финансы для вуза, либо использует возможности привлечения финан-

совых ресурсов в вуз для укрепления собственных позиций в политико-бюрократической иерархии.

В результате, когда остро встал вопрос о необходимости повышения качества образования и конкурентоспособности российских вузов, вузовское сообщество не сумело не только предложить свой ответ на новые вызовы развития, но и организовать сколько-нибудь значительные коллективные действия по оппонированию проектам реформирования отрасли, разработанным Министерством образования и науки РФ. В полемике с Министерством обычно широко используются аргументы необходимости сохранения вузовских научных школ, сохранения и развития академических свобод, поддержки и более широкого использования профессиональных стандартов, вырабатываемых самим вузовским сообществом. Следует признать, что данные доводы, понятные и близкие преподавателям вузов, для политизированных бюрократов, надевших маски «эффективных менеджеров», скорее, являются раздражающим фактором, укрепляющим их в позиции как можно более быстрого «добывания» остатков этих свобод и стандартов. Для них преподаватели вузов – обычные наемные работники, рекрутируемые с рынка труда, – автономные и взаимозаменяемые субъекты, готовые к переходу из вуза в вуз. Профессиональные позиции преподавателей вузов формируют для политизированных бюрократов угрозы для пересмотра их проекта реформирования системы ВПО, усиливающего их собственные властные позиции.

В других странах внедрение НГМ в высшее образование стало инструментом повышения экономической эффективности функционирования вузов в институциональных условиях, позволяющих сохранять автономию вузов, обеспечивающих каналы профессиональных коммуникаций, создающих площадки для взаимодействия вузов с профессиональными ассоциациями. Все это, даже в условиях усиления рыночной конкуренции позволяет не только сохранять механизмы профессиональной репутации, но и повышать профессиональные стандарты, вырабатываемые в вузовском сообществе (хотя и не без потерь в системах мотивации, при увеличении реальной нагрузки на преподавателей, на что указывают многие исследования) [9]. В современной же России инструменты НГМ используются таким образом, что во всех взаимодействиях центральной фигурой становится поли-

тизированный бюрократ.

Согласно уже принятым нормативным документам, для вузов выстраивается разветвленная система контроля их деятельности, основанная на формализованных показателях. Она со всех сторон опутывает вузы, подталкивая их работать на показатель, производить «лишь сигнал, т.е. впечатление о благе» [15, с. 10]. В данную систему включаются:

- Система лицензирования и аккредитации вузов, реализуемая Федеральной службой по надзору в сфере образования и науки РФ (Рособрнадзором). При этом процедуры аккредитации становятся все более детальными. Например, предъявляются требования к году издания основной литературы, которая рекомендуется в рабочих программах и должна иметься в библиотеке; анализируются рабочие программы на соответствие требованиям Федерального государственного стандарта (ФГОС); по расписанию нагрузки, индивидуальным планам, кафедральному распределению нагрузки проверяется, на самом ли деле данный преподаватель ведет определенную учебную дисциплину; по протоколам заседаний проверяется утверждение рабочих программ, тематики курсовых и выпускных квалификационных работ и т. п.

- Мониторинг эффективности вузов Министерства образования и науки РФ, по результатам которого принимаются решения о будущем вузов. В данном мониторинге (наряду с показателями ресурсной обеспеченности образовательной и научной деятельности вузов и обучения иностранных студентов) на первый план выдвигаются два квазирыночных показателя: на входе вуз предлагается оценивать по ЕГЭ поступающих абитуриентов, на выходе – по трудоустройству его выпускников. Оценка вузов абитуриентами, выпускниками и работодателями формализуется и бюрократизируется. Право же на интерпретацию данных формальных показателей передается чиновникам Министерства образования и науки РФ.

Фактически Министерство образования и науки РФ реализует в отношении вузов тотальный контроль как результатов их деятельности, так и самого процесса их получения. Все это противоречит 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 получе-

ния» [14, с. 16-17]. Одновременно с этими механизмами контроля предпринимаются действия по «внедрению механизмов внешней независимой системы оценки качества работы образовательных организаций с участием общественности и работодателей» [3, с. 221]. При этом выделяется два таких механизма:

- Рейтинги вузов как комплексные, так и по различным направлениям их деятельности. Данные рейтинги призваны информировать работодателей и население о состоянии дел в вузах, давать их деятельности независимую общественную оценку. Центральное место среди рейтингов Министерство отводит международным рейтингам и вхождению российских вузов в число их лидеров.

- Механизмы общественно-профессиональной аккредитации образовательных программ, в том числе международной. При этом 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» [6].

Общественный мониторинг деятельности вузов и общественная аккредитация их образовательных программ превращаются в важнейшее направление бюрократической деятельности, более того, и это направление работы формализуется, становится «работой на показатель». На это ориентируют целевые индикаторы Подпрограммы 3 «Развитие системы оценки качества образования и информационной прозрачности системы образования» Государственной программы Российской Федерации «Развитие образования» на 2013 - 2020 годы [3, с. 216]. На феномен «работы на показатель», возникающий даже в более благоприятных по сравнению с российскими институциональными условиями, обращает внимание В. Л. Тамбовцев: «Суть его известна: ведя себя оппортунистически, работник (или подразделение фирмы) не столько решает задачу, сколько добивается требуемого (установленного сверху) значения показателя способом, который представляется ему наиболее простым, экономящим его время и усилия (для того, чтобы использовать сэкономленные ресурсы для своих собственных целей)» [15, с. 9].

Российская бюрократия вместо создания

организационно-экономических условий для повышения эффективности системы ВПО, включилась в гонку по производству «сигналов» об их наличии. Эта гонка, как отмечает В. Л. Тамбовцев, основана на том, что 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» [15, с. 15]. В связи с этим сами данные индикаторы формируются российской бюрократией с учетом их «демонстративного эффекта» (вхождение ведущих вузов в мировые рейтинги, международный рекрутинг преподавателей, международная аккредитация и т. п.), а также с учетом возможностей отчитаться (например, о создании каких-нибудь центров, о том, что все вузы имеют планы стратегического развития и размещают информацию на сайтах, о численности лиц, прошедших обучение и стажировки и т. п.).

Вузы также втягиваются в гонку по производству «сигналов» о повышении качества производимых ими по заказу государства образовательных услуг и повышении экономической эффективности своей деятельности. Так, для улучшения показателей, учитываемых в проводимом Министерством образования и науки РФ мониторинге, которые рассчитываются на одного научно-педагогического работника, они, прежде всего, снижают «знаменатель» – численность НПП, но не спешат улучшать организационные условия для их более эффективной работы. Вузы наскоро, к сроку, установленному Министерством, пишут «Стратегию развития», создают комиссии с участием общественности и даже повышают оклады и т. п.

В гонку имитации деятельности вовлекаются и преподаватели вузов. Система внешнего оценивания труда преподавателей, встроенная в сквозную систему бюрократического контроля, фактически превращает преподавателя в «винтик» производства образовательных услуг. Она выхолащивает содержание труда, лишая его творческого начала, а главное

– создает стимулы бумажной имитации деятельности, работы на показатели, а также совершенствования бюрократической «упаковки» производимой «образовательной услуги». Главным становится правильное оформление отчетности и учебной документации, подписание договоров с работодателями, рецензий на основные образовательные программы (ООП) и даже на рабочие программы по учебным дисциплинам. Все это вытесняет из рабочего времени и администраторов вузов, и рядовых преподавателей выполнение реальных работ – подготовку к занятиям, разработку реально востребованных учебно-методических материалов, научные исследования и т. п.

Все это происходит в условиях, когда система внешнего оценивания деятельности преподавателей вузов только начинает выстраиваться. На самом деле многие инструменты этого контроля еще только планируется создать. Так, в «Программе поэтапного совершенствования системы оплаты труда в государственных (муниципальных) учреждениях на 2012-2018 годы» провозглашен переход при принципах «эффективного контракта», который предполагает не столько увеличение размеров оплаты труда по уровня, установленного в качестве цели в Указе Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 г. № 597, сколько принципиальное изменение положения преподавателей вузов (и всех работников бюджетного сектора). Следует обратить внимание на бюрократические трактовки сути «эффективного контракта», которые существенно отличаются от их характеристик как разновидности академического контракта, которые существуют в экспертном сообществе [10, с. 66-70].

В «Программе поэтапного совершенствования системы оплаты труда в государственных (муниципальных) учреждениях на 2012-2018 годы» дается следующее определение: «Эффективный контракт – это трудовой договор с работником, в котором конкретизированы его должностные обязанности, условия оплаты труда, показатели и критерии оценки эффективности деятельности для назначения стимулирующих выплат в зависимости от результатов труда и качества оказываемых государственных (муниципальных) услуг, а также социальной поддержки». В данном определении эффективный контракт преобразуется в совокупность конкретных требований к работникам, которые закрепляются нормативными актами. Более развернутое и еще более бюрократически насыщенное определение содер-

жится в Государственной программе Российской Федерации «Развитие образования» на 2013-2020 годы: «Под "эффективным контрактом" понимаются трудовые отношения между работодателем (государственным или муниципальным учреждением) и работниками, основанные на: наличии у учреждения государственного (муниципального) задания и целевых показателей эффективности работы, утвержденных учредителем; системе оценки эффективности деятельности работников учреждений (совокупности показателей и критериев, позволяющих оценить количество затраченного труда и его качество), утвержденной работодателем в установленном порядке; системе оплаты труда, учитывающей различия в сложности выполняемой работы, а также количество и качество затраченного труда, утвержденной работодателем в установленном порядке; системе нормирования труда работников учреждения, утвержденной работодателем; подробной конкретизации с учетом отраслевой специфики в трудовых договорах должностных обязанностей работников, показателей и критериев оценки труда, условий оплаты труда. Трудовые отношения между работодателем и работниками, включая установление заработной платы, формализуются при заключении трудовых договоров» [3, с. 32]. Формирование «взаимовязанной системы отраслевых показателей эффективности от федерального уровня до конкретного учреждения и работника», систем нормирования труда и новых систем оплаты труда только начинается, но уже сейчас нередки примеры, когда вузы привязывают показатели и критерии стимулирования преподавателей к показателям мониторинга вузов (баллу ЕГЭ абитуриентов, поступивших на факультет, доле иностранных студентов и т. п.).

Российская бюрократия, ориентируясь на цели бюджетной оптимизации и укрепление своих властных позиций в обществе, умело использует для этого инструменты НГМ. Результатом подобного «бюрократического интервенционизма» станет дальнейшая коммерциализация образования и ухудшение экономического положения преподавателей вузов из-за роста формализации и интенсивности их деятельности.

Литература

1. Указ Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 г. № 597 «О мероприятиях

по реализации государственной социальной политики». – URL: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=LAW;n=129344> (Дата обращения 3.02.2013).

2. Указ Президента РФ от 7 мая 2012 г. N 599 «О мерах по реализации государственной политики в области образования и науки». – URL: <http://base.garant.ru/70170946/> (Дата обращения 6.02.2014).

3. Государственная программа Российской Федерации «Развитие образования» на 2013 - 2020 годы. – URL: <http://base.garant.ru/70379634/> (Дата обращения 6.02.2014).

4. Программа поэтапного совершенствования системы оплаты труда в государственных (муниципальных) учреждениях на 2012-2018 годы» (утверждена распоряжением Правительства РФ от 26 ноября 2012 г. № 2190-р). – URL: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=LAW;n=138313> (Дата обращения 3.02.2013).

5. 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». – URL: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=LAW;n=141507> (Дата обращения 29.06.2013).

6. Постановление Правительства РФ от 18 ноября 2013 г. № 1039 «О государственной аккредитации образовательной деятельности». – URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_154680/ (Дата обращения 6.02.2014).

7. План мероприятий ("дорожная карта") «Изменения в отраслях социальной сферы, направленные на повышение эффективности образования и науки» (утвержден распоряжением Правительства Российской Федерации от 30 декабря 2012 г. № 2620-р). – URL: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=d>

oc;base=LAW;n=140252 (Дата обращения 3.02.2013).

8. Баранов И. Н. Новый государственный менеджмент: эволюция теории и практики применения // Российский журнал менеджмента. – 2012. м Т.10. – №1. – С. 51-64

9. Контракты в академическом мире / сост. и науч. ред. М. М. Юдкевич. – М.: Изд. дом Высшей школы экономики, 2011. – 392 с.

10. Курбатова М. В., Левин С. Н. Эффективный контракт в системе высшего образования РФ: теоретические подходы и особенности институционального проектирования // Журнал институциональных исследований. – 2013. – Том 5. – №1. – С. 53-78.

11. Курбатова М. В. Не только зарплата: преподаватели вузов на пути к превращению в «винтик» производства образовательных услуг // ЭКО. – 2013. – №10. – С. 110.-122.

12. Материалы к совещанию с участием ректоров подведомственных Минобрнауки России вузов, проведенного 10 июня 2013 г. – URL: <http://xn--80abucjiibhv9a.xn--p1ai/%D0%BD%D0%BE%D0%B2%D0%BE%D1%81%D1%82%D0%B8/3441/%D1%84%D0%B0%D0%B9%D0%BB/2277/13.06.10-%D0%A0%D1%83%D0%B4%D1%81%D0%BA%D0%BE%D0%B9-%D1%81%D0%BE%D0%B2%D0%B5%D1%89%D0%B0%D0%BD%D0%B8%D0%B5.pdf> (дата обращения: 02.08.2013).

13. Сигман К. «Новый государственный менеджмент» в российском высшем образовании. Russie. Nei. Visions 2008. No. 30. – Париж: IFRI. URL: http://www.ifri.org/index.php?page=contribution-detail&id=5741&id_provenance=97 (дата обращения: 02.08.2013).

14. Тамбовцев В. Л. Государственное регулирование государства: вопросы теории, международный опыт, российские реформы. – М.: 2004, Российско-Европейский центр экономической политики. – 36 с.

15. Тамбовцев В. Л. Конечные результаты отрасли образования и проблемы их измерения образовательных технологий // Вопросы образования. – 2006. – №1. – С. 5-24.

Статья поступила в редакцию 08.02.2014