

---

## **«УТРОЕННЫЙ ПРОВАЛ» ИНСТИТУЦИОНАЛЬНОГО ПРОЕКТИРОВАНИЯ В РЕФОРМИРОВАНИИ ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ РОССИИ**

---

**КУРБАТОВА МАРГАРИТА ВЛАДИМИРОВНА,**

*Кемеровский государственный университет,  
г. Кемерово, Россия,  
e-mail: kurbatova-07@mail.ru;*

**ЛЕВИН СЕРГЕЙ НИКОЛАЕВИЧ,**

*Кемеровский государственный университет,  
г. Кемерово, Россия,  
e-mail: levin.sergey.n@gmail.com;*

**САБЛИН КИРИЛЛ СЕРГЕЕВИЧ,**

*Кемеровский государственный университет,  
г. Кемерово, Россия,  
e-mail: sablin\_ks@mail.ru*

---

**Цитирование:** Курбатова, М. В., Левин, С. Н., Саблин, К. С. (2020). «Утроенный провал» институционального проектирования в реформировании высшего образования России // *Journal of Institutional Studies*, 12(4), 94-111. DOI: 10.17835/2076-6297.2020.12.4.094-111

*В статье характеризуются причины и последствия «утроенного провала» в сфере реформирования высшего образования России. Эти умножающиеся негативные эффекты явились результатом деятельности эксклюзивного «клуба» проектировщиков и заказчиков. В качестве проектировщика в него входит узкое по составу «либеральное» экспертное сообщество, включающее группу элитных университетов и научных центров. В роли заказчика выступает российское государство, представленное двумя взаимосвязанными субъектами: правящей группой и политизированными администраторами «научно-образовательных ведомств». Первичный провал выражается в выборе в качестве образца институциональных проектов, реализация которых в странах ЕС и США не привела к повышению качества высшего образования. При этом не были выявлены проблемы, связанные с тем, что внедряемые инструменты нового государственного менеджмента во многом оказались неспособными оценивать социальную эффективность высшего образования. Это связано со спецификой создаваемых в этой системе благ, которые являются, во-первых, доверительными, во-вторых, создающими обширный круг положительных экстерналий. Вторичный провал заключается в декларативном характере заявленного приоритета повышения социальной эффективности высшего образования в России. Это проявилось в том, что реализация проектов реформ не ведет к достижению заявленных конечных результатов, связанных с повышением качества высшего образования, удовлетворением потребностей национальной экономики в человеческом капитале, и возможностями для развития социума. На практике внедряемые формальные*

институты резко усиливают дифференциацию социально-экономического развития субъектов РФ. Это не просто непреднамеренное следствие действий реформаторов, а результат их реальной ориентации на цели частной эффективности. Третичный провал связан с тем, что проектировщики и заказчики, реализуя свои краткосрочные частные интересы, запустили процесс «саморазрушения» всей системы высшего образования и науки в долгосрочном периоде. Сформировавшийся в данной сфере «анклав богатства» поглощает ресурсы страны, подрывая в долгосрочном периоде возможности собственного развития и даже выживания.

**Ключевые слова:** институциональное проектирование; высшее образование; правящая группа; политизированные администраторы; «анклав богатства».

**Благодарность:** Статья подготовлена по результатам исследований, выполненных по государственному заданию Финансового университета при Правительстве Российской Федерации № ВТК-ГЗ-ФИ-15-19.

---

## THE "TRIPLED FAILURE" OF INSTITUTIONAL DESIGN OF HIGHER EDUCATION REFORM IN RUSSIA

---

**MARGARITA V. KURBATOVA,**

*Kemerovo State University,  
Kemerovo, Russia,  
e-mail: kurbatova-07@mail.ru;*

**SERGEY N. LEVIN,**

*Kemerovo State University,  
Kemerovo, Russia,  
e-mail: levin.sergey.n@gmail.com;*

**KIRILL S. SABLIN,**

*Kemerovo State University,  
Kemerovo, Russia,  
e-mail: sablin\_ks@mail.ru*

---

**Citation:** Kurbatova, M. V., Levin, S. N., Sablin, K. S. (2020). The "triple failure" of institutional design of higher education reform in Russia. *Journal of Institutional Studies*, 12(4), 94-111. DOI: 10.17835/2076-6297.2020.12.4.094-111 (In Russian.)

*Reasons and consequences of "triple failure" in the sphere of the Russian higher education reforming are revealed in the article. These multiplying negative effects are results of designers and ordering group activity in the frame of exclusive «club». Narrow «liberal» expert community, including a group of elite universities and research centers, as a designer is in this exclusive «club». Russian state is the group that orders projects of reforming and represented with two interconnected subjects, i.e. ruling group and politicized administrators of "scientific and educational departments". Primary failure is highlighted in the choice of institutional projects those did not lead to increasing the quality of higher education during its implementation in the EU countries and the USA. The problems were not identified that linked to the fact that implemented tools of new public management were basically unable to assess the social effectiveness of higher education. This is due to the specifics of goods produced in this system. These goods are credible and they create a wide range of positive externalities. Secondary failure lies in the declarative nature of priority to increase social efficiency of higher education in Russia. This fact means that implementation of reform projects does not lead*

*to the achievement of the declared outcomes linked with improving the quality of higher education, meeting the needs of the national economy in human capital, and opportunities for development of society. In practice, implemented formal institutions dramatically reinforce the differentiation of social and economic development of constituent entities of the Russian Federation. This is not an unintended consequence of the reformers actions, but the result of their real orientation towards the goals of private efficiency. Tertiary failure is due to the fact that designers and ordering group launched the process of "self-destruction" of higher education and science system in the long-term period pursuing their short-term private interests. The "enclave of wealth" that has been formed in this sphere absorbs the country's resources undermining the capabilities of its own development and even survival in the long-term period.*

**Keywords:** *institutional design; higher education; ruling group; politicized administrators; "enclave of wealth".*

**Acknowledgment:** *The article represents results of the study based on the government order for Financial University under the Government of the Russian Federation No. VTK-GZ-FI-15-19.*

**JEL:** *I23, O43, P27*

### Введение

Реформирование высшего образования в России выступает очевидным примером импорта институтов, поскольку за основу российских проектов реформ были взяты образцы, которые сформировали основу реформирования высшего образования в странах Европейского Союза в рамках Болонского процесса (Hufner, 2003; Pollitt, Dan, 2011), а также практики реорганизации университетов в США (Centra, 1983; Eberts et al., 2002). В этой связи необходимо отметить, что любой импорт институтов выступает не механическим копированием, а разновидностью институционального проектирования. Возникает вопрос о том, в какой степени при проектировании и реализации реформ высшего образования соблюдались принципы институционального проектирования (Тамбовцев, 1997, с. 85–94), что необходимо для обеспечения их результативности и эффективности. При реализации институционального проекта, который опирается на импорт институтов, когда в качестве образца выбираются институты, изначально проектируемые и внедряемые в других странах, данная проблема приобретает многоуровневый характер.

При оценке результативности и эффективности реформ, реализуемых в сфере высшего образования в России, необходимо ответить на три вопроса. Во-первых, о том, насколько был обоснован выбор образца заимствования. Во-вторых, в какой степени при разработке и реализации институциональных проектов обеспечивался заявленный приоритет социальной эффективности, предполагающий ориентацию на конечные результаты деятельности системы высшего образования (Тамбовцев, 2006), связанных с удовлетворением потребностей граждан и обеспечением условий для устойчивого социально-экономического развития страны и укреплением её позиций в мировой экономике и политике. В-третьих, насколько реализуемые проекты позволяют достигать в долговременном периоде частные интересы субъектов институционального проектирования, что является минимальным условием сохранения системы высшего образования.

Объектом рассмотрения являются реформы, связанные с присоединением к Болонскому процессу, внедрением в высшее образование инструментов нового государственного менеджмента (НГМ), формированием механизмов контроля качества образования (как услуги особого типа).

Цель исследования заключается в характеристике причин и последствий возникновения провалов институционального проектирования в реформировании высшего образования России.

### Реформы высшего образования в ЕС и США: успех vs. провал

Реформа высшего образования в странах Европейского Союза связана с реализацией Болонского процесса, начало которого было положено подписанием Болонской Декларации в 1999 г. Он представляет собой одно из самых спорных и, в то же время, одно из самых значимых

и долгосрочных политических и социально-экономических изменений, которые когда-либо происходили в ЕС. В настоящее время можно привести как примеры успешного решения поставленных в Декларации задач, так и определить ряд проблем (Caddick, 2008; Teelken, Wihlborg, 2010; Štech, 2011; Bergan, Deca, 2018; Turner, 2019; Veiga, 2019; Vögtle, 2019), которые возникли при реформировании систем высшего образования в странах ЕС.

Ряд авторов отмечает, что успехи связаны преимущественно с формальным принятием требований, которые выдвигаются для всех участников Болонского процесса (De Rudder, 2010; Nahm, Kluge, 2016; Matei, 2020), в то время как провал выявляется при реальной имплементации данных требований в системах высшего образования отдельных стран, например Германии, Австрии, Венгрии, Чехии. Это обусловлено нормативной необходимостью перехода на двухуровневую систему академических степеней (бакалавриат и магистратура), перестройкой учебных планов и формированием европейской системы перевода зачетных единиц (Karran, 2004; Enders, Westerheijden, 2011; Veiga, Amaral, 2012; Gleeson, 2013; Lerche, 2016). Данную политическую инициативу можно было бы квалифицировать как «изначально предрасположенную к провалу», однако многие правительства взяли на себя обязательства разработать правила и руководящие принципы изменения структуры своих систем высшего образования (Wihlborg, Teelken, 2014; Huisman, 2019).

Болонский процесс представляет собой политическое решение, нацеленное на создание Европейского пространства высшего образования (European Higher Education Area), которое придало значительный импульс структурному развитию и сотрудничеству в области высшего образования. По замечанию К. Диенель, «дух Болоньи был духом не конкуренции, а сотрудничества и общих академических ценностей, в то время как на политическом уровне всегда присутствовала проблема европейской конкурентоспособности» (Dienel, 2019, p. 404). Базовыми (и универсальными) ценностями «духа Болоньи» выступили академическая свобода, автономия университетов, внутриевропейская мобильность студентов (Matei, 2020, p. 21). Важно отметить, что структурные реформы признаются отличительной чертой образовательного пространства и его главной «историей успеха». Данные реформы преимущественно были сфокусированы на трех направлениях: обеспечение качества образования, признание академических степеней, формирование рамок квалификаций.

Обеспечение качества образования признано одним из ключевых принципов реформирования и связано с тем, что агентства по обеспечению качества действуют по поручению государственных органов, ответственных за соответствующие системы высшего образования. Данные агентства расположены за пределами их влияния и не получают от них детальных «инструкций», что может вызвать определенную озабоченность в странах с сильными традициями, когда министерство является высшим органом власти в вопросах, касающихся высшего образования. Автономность агентств выступает основным требованием для независимой и надежной гарантии качества. В то же время, «внутреннее управление качеством часто дополняется механизмами внешнего контроля, что отражается в широком использовании количественных показателей, ведущих к значительной потере доверия к высшему образованию со стороны общества; подобные меры обеспечения качества замещают меры, определяемые репутацией исследователей и преподавателей» (Gayef, Hurdag, 2014, p. 951). Всеобъемлющее использование количественных показателей и «одержимость» различными рейтингами привели к тому, что «ведущие университеты теряют связь со своими национальными системами высшего образования» (Dienel, 2019, p. 405). Комплементарной тенденцией, подрывающей базовые ценности «духа Болоньи», выступают маркетизация университетов и превращение студентов в потребителей/клиентов<sup>1</sup>. В этой связи, К. Лоренц определяет реформирование высшего образования в странах ЕС как политику, которую можно охарактеризовать терминами коммодификации знаний, маркетизации высшего образования, укрупнения структур как способа снижения затрат, «менеджеристской

<sup>1</sup> Stølen S., Gornitzka Å. The Bologna Process needs to go back to basic // University World News (<https://www.universityworldnews.com/post.php?story=20190705111026608> – Дата обращения: 26.10.2020).

колонизации» высшего образования и одновременной депрофессионализации факультетов (Lorenz, 2006, p. 147).

Признание академических степеней рассматривается как более раннее направление политики, чем обеспечение качества образования. Оно было успешным в том смысле, что все страны-участницы ратифицировали Лиссабонскую Конвенцию<sup>2</sup>, ставшую «золотым стандартом» признания в Европе. В то же время данный успех можно трактовать как неоднозначный, если рассматривать процесс ее имплементации. Признание степеней является той сферой, где национальные органы власти демонстрируют определенное «сопротивление». Как отмечает С. Берган: «все хотели бы, чтобы их собственные квалификации были широко признаны в образовательном пространстве, однако воля признать квалификацию других участников менее выражена» (Bergan, 2019). Признание академических степеней явилось объектом протекционизма в силу особенностей национального законодательства в некоторых странах ЕС (Rauhvargers, Rusakova, 2009).

Формирование рамок квалификаций привело к появлению системы, которая показывает, что обучающийся знает, понимает и может делать на основе данной квалификации, и как он может перемещаться между ними. В этой связи, они больше ориентированы на результаты, чем на процедуры, и связаны с траекториями обучения, в том числе включая обучение на протяжении всей жизни. Успех применения рамок квалификаций заключается в том, что они способствуют формальному признанию академических степеней и включают в себя результаты обеспечения качества. Однако в процессе их создания возникли определенные проблемы. Некоторые из них связаны с неспособностью правительств признать радикальные последствия тех изменений, которые они стремились реализовать. Подобный провал может быть выражен в отсутствии политической поддержки и/или адекватных ресурсов для национального агентства или иного органа, ответственного за имплементацию рамок квалификаций (Young, 2009; Brown, 2011). Отдельной проблемой выступают изначально завышенные ожидания с точки зрения того, что может быть достигнуто и насколько быстро преимущества от введения рамок квалификаций могут стать очевидными для общества.

В целом, можно выделить следующие аспекты провала Болонского процесса<sup>3</sup>. Во-первых, внутриевропейская мобильность студентов воспринимается некоторыми участниками как форма «утечки мозгов»; во-вторых, отсутствие четкой взаимосвязи между новой архитектурой высшего образования и рынками труда; в-третьих, процесс ослабляет автономию университетов в противовес «духу Болоньи».

Инициирование Болонского процесса в странах ЕС было связано с тем, что университеты США в течение длительного периода времени лидировали в области образовательных стандартов и исследований. Американская система высшего образования была гибкой, автономной, чувствительной к спросу потребителей, относительно финансово независимой и полностью децентрализованной<sup>4</sup>. Тем не менее, в последнее время она подверглась критике в силу наличия ряда проблем, которые широко обсуждаются в обществе и политическом истеблишменте. Общими проблемами выступают возросшие затраты на обучение («избыточное инвестирование»), искажение образовательной деятельности университетов, нетерпимость к разнообразию мнений и слабая подготовка выпускников, которые вынуждены выбирать относительно неквалифицированную работу<sup>5</sup>.

Длительное время проблемой является привязка бюджетных фондов к процессу аккредитации университетов, когда федеральное правительство создало конфликт интересов, поскольку около

<sup>2</sup> Convention on the Recognition of Qualifications concerning Higher Education in the European Region // European Treaty Series - № 165 (<http://www.ehea.info/cid102107/lisbon-recognition-convention.html> – Дата обращения: 23.10.2020).

<sup>3</sup> Winckler, G. Successes and Failures of the Bologna Process // Public Lecture at Central European University, Budapest, January 13, 2015 (<https://events.ceu.edu/sites/default/files/winckler-budapest.pdf> – Дата обращения: 28.10.2020).

<sup>4</sup> Labari, D. Success story of higher education in the USA // Forum Daily (<https://www.forumdaily.com/en/kak-razvalos-vysshee-obrazovanie-v-ssha-i-pochemu-etot-opyt-nevozmozhno-skopirovat/> – Дата обращения: 27.10.2020).

<sup>5</sup> Mr. Trump: 12 Ways To Reform Higher Education // Forbes. – 2016. - December 20 (<https://www.forbes.com/sites/ccap/2016/12/20/mr-trump-12-ways-to-reform-higher-education/?sh=5da952843a89> – Дата обращения: 27.10.2020).

двух третей членов советов агентств по аккредитации также работают в колледжах<sup>6</sup>. Данный процесс стимулирует аккредитационные агентства к разработке таких стандартов, которые благоприятствуют существующим учреждениям. В результате текущие стандарты аккредитации отдают предпочтение оценке колледжей и университетов на основе таких данных, как размер библиотеки, наличие устава, заявленная миссия и ограничения по количеству часов для преподавателей.

В этой связи необходимо отметить проблему «чрезмерных затрат на сигнализацию» (*excessive signaling costs*), одной из форм которой выступает спортивная стипендия (*athletic scholarship*). В частности, Дж. Шульман и У. Боуэн показали, что программы по предоставлению спортивной стипендии и элитный кампус служат «сигналом» для выпускников средних школ, поскольку спортивные команды университетов/колледжей являются символом престижа и приносят существенные коммерческие доходы (Shulman, Bowen, 2001). Однако студенты-атлеты поступают в университеты менее подготовленными к учебе и с другими целями и ценностями, чем их сокурсники. Подобная «спортивная интенсификация» искажает образовательную деятельность даже самых престижных университетов. У. Боуэн и С. Левин выявили, что у поступивших студентов-атлетов значительно хуже академическая успеваемость, чем у студентов, которые не занимаются спортом (Bowen, Levin, 2003). В этом смысле предоставление спортивной стипендии не укрепляет, а подрывает образовательную миссию американских университетов и колледжей.

В этой связи выбор в России в качестве образца реформирования систем высшего образования ЕС и США оказывается недостаточно обоснованным. Критический анализ этих реформ был подменен декларациями о необходимости ориентироваться на передовой мировой опыт. В результате не были выявлены проблемы, связанные с тем, что внедряемые инструменты нового государственного менеджмента во многом оказались неспособными оценивать социальную эффективность высшего образования. Это связано со спецификой, создаваемых в этой системе благ, которые являются, во-первых, доверительными, во-вторых, создающими обширный круг положительных экстерналий. В результате можно сделать вывод о *первичном провале* проектирования новых институтов в системе высшего образования современной России.

### **Состав и цели субъектов институционального проектирования реформ высшего образования в России**

Российское правительство более десяти лет проводит реформы системы высшего образования. На первом этапе были проведены преимущественно содержательные изменения, связанные с присоединением к Болонскому процессу. Присоединение к Болонскому процессу в 2003 г. является ярким примером политического проекта с большой идеологической составляющей. Оно предполагало утверждение «статуса истинно европейской державы», «стабильного и надежного партнера», улучшение восприятия России европейцами<sup>7</sup>; оно должно было стать «мощным стимулом для модернизации страны в целом», а «бывшие студенты, участвовавшие в совместных программах с европейскими университетами, станут по-новому смотреть и на Европу, и на мир, и на место нашей страны в этом мире»<sup>8</sup>. В то же время присоединение России к Болонскому процессу «предопределило «болонское» направление и контуры образовательной реформы»<sup>9</sup> на последующие десятилетия. Это был проект всего «либерального» экспертного сообщества, а его проводником стали сменяющие друг друга главы Министерства образования и науки РФ Филиппов В.М. (1998–2004 гг.) и А.А. Фурсенко (2004–2012 гг.). Надо отметить, что последний ещё в период, когда министром был Филиппов В.М., являлся ведущим идеологом и инициатором рассматриваемых реформ. Продвижение проекта сопровождалось

<sup>6</sup> Soto, I., Lee, T. Options for Innovation and Reform in Higher Education // American Action Forum. 2019. November 12 (<https://www.americanactionforum.org/research/options-for-innovation-and-reform-in-higher-education/> – Дата обращения: 29.10.2020).

<sup>7</sup> «Мягкий путь» вхождения российских вузов в Болонский процесс. М.: ОЛМА-ПРЕСС, 2005. с. 82.

<sup>8</sup> Кортунюв, А. Россия и Болонский процесс: 20 лет спустя // Совет по оборонной и внешней политике (<https://russiancouncil.ru/analytics-and-comments/analytics/rossiya-i-bolonskiy-protsess-20-let-spustya/> - Дата обращения: 23.10.2020).

<sup>9</sup> «Мягкий путь» вхождения российских вузов в Болонский процесс. М.: ОЛМА-ПРЕСС, 2005. с. 11.

подавлением сопротивления ректоров и значительным обновлением ректорского корпуса, а также серьезным политическим противостоянием в ходе принятия закона «Об образовании в Российской Федерации»<sup>10</sup>, закрепляющего выбранные контуры системы образования. Однако после принятия закона внедрение и имплементация новых административных регламентов уже не сталкивались со сколько-нибудь серьезным противодействием как в поле публичной политики, так и в рамках академического сообщества. Новые правила закреплялись в нормативных документах, регламентирующих содержание образования и организацию учебного процесса, без общественной экспертизы и общественного обсуждения. Отсутствие какой-либо существенной реакции со стороны профессионального сообщества объяснялось меняющимися организационно-экономическими условиями функционирования системы высшего образования, серьезно подрывающими переговорные позиции как руководителей вузов, так и преподавателей (Курбатова, 2016, с. 75–76).

Цель последующих преобразований в рамках реализуемой реформы высшего образования была сформулирована в «Государственной программе Российской Федерации «Развитие образования» на 2013–2020 годы»<sup>11</sup>: «обеспечение высокого качества российского образования в соответствии с меняющимися запросами населения и перспективными задачами развития российского общества и экономики». Инструментами достижения поставленной цели были определены новые подходы к управлению общественным сектором. В российском правительстве именно Министерство образования и науки РФ стало «передовиком» во внедрении принципов НГМ (Сигман, 2008; Баранов, 2012). Очевидно, что в данном случае мы имеем яркий пример реализации реформ, построенных на основе импорта институтов. При этом российское правительство имело потенциальную возможность модифицировать проекты внедрения принципов НГМ в систему высшего образования в направлении устранения хотя бы части выявившихся в ходе реализуемых за рубежом проблем. Однако на практике разработанные и реализуемые в России институциональные проекты в этой сфере породили ряд дополнительных проблем.

Возникшая ситуация обусловлена спецификой мотивации субъектов процесса институционального проектирования в современной России. Эта специфика определяется характером сложившихся институтов конституционного уровня, резко ограничивающих состав участников этого процесса и возможности контроля над их деятельностью со стороны академического сообщества и гражданского общества. Реальный доступ к процессу институционального проектирования в сфере высшего образования имели только участники, встроенные в вертикаль власти и обладающие в той или иной степени эксклюзивным политическим ресурсом.

В сложившихся условиях в качестве проектировщика выступило узкое по составу «либеральное» экспертное сообщество, представленное группой элитных университетов и научных центров (например, НИУ ВШЭ, Московская школа управления «Сколково», Агентство стратегических инициатив). В этой связи возникла интересная коллизия. Его нормативные установки определил взгляд на проблемы социальной эффективности через призму либеральных подходов. При этом, осознавая относительную слабость влияния либеральных идей в обществе, вышеуказанные проектировщики рассчитывали реализовать их в рамках взаимодействия с правящей группой и политизированными администраторами. Важнейшим инструментом усиления своих переговорных позиций при взаимодействии с правящей группой и, одновременно, обоснованием отказа от диалога с академическим сообществом и другими общественными группами служит его позиционирование как носителя уникальных знаний о будущем. Это проявляется в ориентации проектировщиков на новизну обоснования, обещания быстрых изменений и модную риторику. В этом отношении интересны следующие документы – доклад «Будущее образования: глобальная повестка», подготовленный в Сколковском институте

<sup>10</sup> Федеральный закон «Об образовании в Российской Федерации» от 29.12.2012 № 273-ФЗ // Консультант Плюс ([http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_140174/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_140174/) – Дата обращения: 27.09.2020).

<sup>11</sup> Государственная программа Российской Федерации «Развитие образования» на 2013–2020 годы // Гарант (<http://base.garant.ru/70643472/> – Дата обращения: 27.09.2020).

науки и технологий (Skoltech)<sup>12</sup>; Атлас новых профессий (АСИ)<sup>13</sup>. В данных документах рисуется принципиально новое состояние системы высшего образования, так называемое «новое образование» – система «гибкого, индивидуализированного, открытого образования, поддерживающего образовательные потребности человека на протяжении всей его жизни». Примечательным для подобных документов является категорический разрыв с существующими форматами образования. Так, общеобразовательная школа, исследовательский университет, текст (книга, статья) рассматриваются как отмирающие к 2035 г. форматы. Авторы не настроены на поиск общественного согласия, противопоставляют свое видение консервативному обществу, но при этом уверены, что их видение «нового образования» будет воспринято правящей группой.

Проект новой образовательной системы формирует «крупный бизнес в сфере медиа, детских товаров и здравоохранения, различные игроки в сфере ИКТ, прогрессивные учебные учреждения (топ-университеты, запускающие свои MOOC-платформы) и революционеры внутри школьной и университетской системы и из независимых НКО». Ему противостоит «подавляющее большинство учителей и профессоров», «консерваторы из академической элиты, а также многие представители организованных религий и консервативно настроенные семьи» (Будущее образования: глобальная повестка, с. 187–188). Потенциальные бенефициары напрямую противопоставляются потенциальным проигрывающим, к которым относится подавляющее большинство участников, вовлеченных в сферу высшего образования. Такой подход означает игнорирование основополагающих принципов институционального проектирования. Прежде всего пропускается важнейший этап – определение ключевых параметров производства образовательных услуг как социальных благ, выработки общественного интереса как «процесса взаимного убеждения сторон в корректности того или иного варианта» (Тамбовцев, 2014). Не учитывается сложность политико-экономического подхода к определению параметров и выбору моделей высшего образования (Марджинсон, 2017). Прогрессивный проект «нового образования», выигранный с точки зрения продвижения, привлекательный с позиций имиджевых приобретений, продвигается проектировщиками образования напрямую. Последние убеждаются в том, что можно не согласовывать с обществом принимаемые решения в силу того, что оно по определению «не в теме» глобальных вызовов и новой повестки развития. Однако это означает, что при внедрении новых спроектированных институтов полностью игнорируется принцип их максимальной защищенности от девиантного (оппортунистического) поведения. Более того, такой подход прямо стимулирует массовое оппортунистическое поведение субъектов системы высшего образования.

Существуют серьезные основания трактовать приверженность либеральных проектировщиков к такой «ультрапрогрессивной» риторике и их отказ учитывать негативные последствия такого подхода к реформам тем, что проектировщики ориентируются на реализацию своих частных интересов. Будучи узкой по составу группой специальных интересов, «либеральное» экспертное сообщество во многом выступает как распределительная коалиция (Олсон, 1998). Поэтому в проектах реформ явно прослеживаются элементы «захвата регулятора» (Kalt, Zupan, 1984; Laffont, Tirole, 1991), когда они подстраиваются под частные интересы вышеуказанных элитных университетов и научных центров (прогрессивных учебных учреждений в их терминологии). При этом проектировщики явно стремятся убедить в своей уникальности и незаменимости заказчика реформ.

В этой связи необходимо остановиться на характеристике заказчика. В его роли выступило российское государство. Для современного отечественного государства характерны неразвитость конкурентных политических рынков и особая роль правящей группы (правителя) и политизированных администраторов, модель поведения которых качественно отличается от модели рациональной (профессиональной) бюрократии веберовского типа (Levin, Sablin, 2017). Соответственно, применительно к реформированию высшего образования можно выделить два взаимосвязанных субъекта.

<sup>12</sup> Будущее образования: глобальная повестка // Сколковский институт науки и технологий ([http://rusinfo-guard.ru/wp-content/uploads/2016/12/GEF.Agenda\\_ru\\_full.pdf](http://rusinfo-guard.ru/wp-content/uploads/2016/12/GEF.Agenda_ru_full.pdf) – Дата обращения: 28.09.2020).

<sup>13</sup> Атлас новых профессий 3.0. / под ред. Д. Варламовой, Д. Судакова. М.: Интеллектуальная Литература, 2020. 456 с.



Первым субъектом является правящая группа, для которой в качестве заявленного критерия социальной эффективности выступает целостное развитие национальной экономики и социума, а частный интерес состоит в укреплении вертикали власти. Вторым субъектом выступают политизированные администраторы системы высшего образования. Их представления о социальной эффективности во многом совпадают с позициями «либерального» экспертного сообщества. В этой связи выделяется группа идеологизированных политизированных администраторов «либеральной» ориентации (например, Фурсенко А.А., Ливанов Д.В.). В данном случае речь идет о специфической версии российского системного либерализма, тесно аффилированного с правящей группой (правителем). Среди руководителей ведомства также можно выделить идеологизированных администраторов «консервативной» ориентации (Васильева О.Ю.) и деидеологизированных администраторов (Котюков М.М.). Два последних руководителя не оказали существенного влияния на определение целей и задач реформирования высшего образования. Ключевую роль сыграли именно идеологизированные администраторы «либеральной» ориентации, во многом транслирующие идеи «либерального» экспертного сообщества. В то же время, их частный интерес в целом соответствует модели У. Нисканена, связанной с максимизацией дискреционного бюджета бюро (Niskanen, 2003) с учетом специфики, определяемой дополнительными возможностями доступа к эксклюзивному политическому ресурсу. В результате реформы *умножили провал*, связанный с недостаточно обоснованным выбором образца заимствования. Это проявилось в целом комплексе нерешенных проблем.

Во-первых, не была достигнута имеющая принципиальное идеологическое значение для проектировщиков реформы цель вхождения в единое европейское научно-образовательное пространство, а «университеты не смогли излечить застарелые общественные фобии, покончить с национальными предрассудками и стереотипами, таящимися в темных глубинах общественного сознания»<sup>14</sup>. С содержательной стороны особое значение имеют проблемы, возникшие при переходе к многоуровневой системе высшего образования. В российской институциональной среде бакалавриат стал сокращенным специалитетом, большинство вузов через профили бакалавриата сохранило специализированную подготовку. Место магистратуры в системе подготовки оказалось где-то между доучиванием бакалавров до привычных специалистов и вторым высшим образованием. Аспирантура как третий уровень высшего образования фактически выпала из системы подготовки научных кадров.

Во-вторых, наряду с этими важными, но частными проблемами, возникает вопрос о реальной ориентации реализуемых реформ на решение задач повышения социальной эффективности высшего образования. Как уже отмечалось, в цели Государственной программы Российской Федерации «Развитие образования» на 2013–2020 годы» декларируется ориентация на повышение социальной эффективности высшего образования. Однако уже в формулировке задач, а еще более явно – в формулировке индикаторов, исчезает ориентация на «меняющиеся запросы населения и перспективные задачи развития российского общества». Остается преимущественно весьма спорная ориентация на текущие запросы работодателя, с которыми, по сути, отождествляется необходимость учитывать запросы экономики.

Спорность такой ориентации во многом обусловлена слабой ориентацией отечественных предпринимателей на решение стратегических задач. Это ярко проявилось в проекте формирования национальной системы компетенций, который был инициирован РСПП. В Резолюции XV съезда РСПП предусматривалось создание национальной системы квалификаций, формирование «системы профессиональных стандартов, которая должна стать основой для совершенствования профессионального образования и создания образовательных стандартов с учетом требований к уровням квалификации и компетенции по профессиям, предъявляемым работодателями и рынком труда», создание системы «эндаумента», привлечение дополнительных средств и расширение участие представителей бизнеса в образовательном процессе, развитие образовательных и сопутствующих им социальных кредитов для повышения доступности

<sup>14</sup> Кортунов, А. Россия и Болонский процесс: 20 лет спустя // Совет по оборонной и внешней политике (<https://russiancouncil.ru/analytics-and-comments/analytics/rossiya-i-bolonskiy-protsess-20-let-spustya/> – Дата обращения: 23.10.2020).

качественного образования, формирование публичной и независимой систем рейтингования учреждений профессионального образования<sup>15</sup>.

Фактически были реализованы те проекты, которые не требовали от российского бизнеса ни финансовых вложений, ни серьезных организационных усилий. Профессиональные стандарты и рейтинги вузов – таков эффект усилий РСПП для системы российского образования. Были внесены соответствующие изменения в ТК РФ, в закон «Об образовании в Российской Федерации», приняты нормативные документы, созданы соответствующие структуры – Национальный совет при Президенте Российской Федерации по профессиональным квалификациям, Национальное агентство развития компетенций, Советы по профессиональным компетенциям по отдельным направлениям и т.п. Разработано более тысячи профстандартов, некоторые из них уже актуализированы, другие – отменены. Единый проект распался на целый ряд частных проектов, дающих занятость и статус отдельным участникам. Для высшего образования проект создал целый ряд обременений, связанных с введением новых процедур согласования образовательных программ с работодателями, включения их в образовательный процесс. Все это сопровождается очередным «бумажным валом». При этом вузы так и не получили дополнительные ресурсы, а достижение поставленной РСПП задачи формирования эффективного партнерства государства и бизнеса так и не было достигнуто. В результате всех этих проблем реализация Государственной программы Российской Федерации «Развитие образования» на 2013–2020 годы оказалась слабо ориентированной на достижение национальных целей развития Российской Федерации на период до 2024 г. Это проявляется в том, что:

Во-первых, вследствие кадровых проблем в отрасли и сегментации образовательного пространства не обеспечивается «прорывное научно-технологическое и социально-экономическое развитие Российской Федерации».

Во-вторых, вследствие центростремительной тенденции в региональном распределении человеческого капитала не достигается «повышение уровня жизни граждан, создание комфортных условий для их проживания, а также условий и возможностей для самореализации и раскрытия таланта каждого человека».

Возникшая ситуация отражает тот факт, что цели и задачи государственной программы не были подкреплены комплементарными им целевыми индикаторами и показателями, которые в наибольшей степени воздействуют на формирование мотивации руководителей. В результате реальное содержание преобразований оказалось слабо связанным с провозглашаемыми целями повышения социальной эффективности высшего образования. Так, на удовлетворение образовательных запросов населения и потребностей развития общества не работает изменение структуры образования. Формирование сети ведущих вузов сопровождается не модернизацией системы в целом, а углублением разрывов и усилением неравномерности развития образовательного пространства. Развитие новых финансово-экономических механизмов управления нередко снижает качество образовательных услуг, прежде всего, в результате рассогласованности требований к образовательным учреждениям (например, требований ФГОС ВО и различных нормативов, лежащих в основе расчета подушевого финансирования). Практики внедрения эффективного контракта привели к росту нагрузки на преподавателей и изменению в структуре их рабочего времени далеко не в пользу повышения качества образования (Курбатова, Каган, Апарина, 2015; Курбатова, Каган, 2016).

Принципиальное значение имеет и то, что новый механизм управления учреждениями высшего образования (речь идет прежде всего о принятии типовых документов, в которых была повышена роль учредителя и сокращены полномочия трудовых коллективов) запустил процессы отбора и самоотбора на позиции руководителей лиц, готовых обеспечивать установленные сверху формальные показатели в ущерб реальному повышению качества работы, в том числе с использованием определенных манипуляций. Это подтверждает ранее выдвинутый тезис о

<sup>15</sup> Об участии бизнеса в реформе профессионального образования. Резолюция XV съезда РСПП // Российский союз промышленников и предпринимателей (<https://rspp.ru/activity/position/ob-uchastii-biznesa-v-reforme-professionalnogo-obrazovaniya-rezolyutsiya-xv-sezda-rspp/> – Дата обращения: 23.10.2020).

том, что новая система институтов стимулирует массовое оппортунистическое поведение в форме «работы на показатель» (гейминг в англоязычном варианте) (Hood, 2006; Тамбовцев, 2019).

Таким образом, можно сделать вывод о том, что мероприятия второго этапа преобразований (2016–2018 гг.) не привели к формированию «механизмов опережающего обновления содержания образования, созданию высокотехнологичной образовательной среды». Причиной этого является то, что вместо «саморегуляции системы образования и деятельности отдельных институтов» на этом этапе закрепились механизмы «ручного управления». Внедряя квазирынки, российское государство изменило способ решения проблем внешних эффектов высшего образования: перешло от прямого сметного финансирования, ориентированного на покрытие производимых затрат, к квазирыночным структурам (к созданию конкурентных механизмов – нормативному подушевому финансированию, конкурсному распределению бюджетных мест и т. п.). Однако при внедрении механизмов квазирынков в современной России не было учтено, что инструменты НГМ сформировались «в институциональном контексте, радикально отличающемся от российского (а именно в англосаксонских странах)» (Сигман, 2008, с. 5). Для менеджеристского подхода критически важной является такая институциональная организация общества, в которой экономика отделена от политики, а политика – от управления (администрирования). Тогда общество имеет рычаги воздействия на политиков, а политики – на администраторов. Это обеспечивает более полный учет интересов сторон, затрагиваемых реформой, корректировку программ преобразований в результате открытых общественных дискуссий. В условиях современной России эти инструменты модифицировались под интересы элитарного и закрытого для общественного контроля (в этом смысле эксклюзивного) «клуба» проектировщиков и заказчиков, которые при этом оказались тесно аффилированными друг с другом.

В результате реализация проектов реформ не ведет к достижению заявленных конечных результатов, связанных с повышением качества высшего образования, удовлетворением потребностей национальной экономики в человеческом капитале, и возможностей для развития социума. На практике внедряемые формальные институты резко усиливают дифференциацию социально-экономического развития субъектов РФ. По нашему мнению, это не просто непреднамеренное следствие действий реформаторов. Прежде всего, это отражение того, что заявленная ориентация субъектов институционального проектирования на цели повышения социальной эффективности носит преимущественно декларативный характер. Реальная мотивация определяется целями частной эффективности (Congleton, 2002). В результате инструменты НГМ были модифицированы в направлении достижения частных интересов участников эксклюзивного «клуба» проектировщиков и заказчиков.

Проведенный анализ позволяет сделать вывод о том, что в ходе реформирования высшего образования в современной России произошло *вторичное умножение* провалов институционального проектирования по сравнению с опытом реформ в ЕС и США. В первом случае негативные последствия внедрения инструментов НГМ частично купировались механизмами общественного контроля. В условиях России эти ограничения практически отсутствуют, что ведет к окончательной потере взаимосвязи между внедряемыми индикаторами и конечными результатами. Соответственно, новая система формальных институтов оказывается принципиально неспособной решать задачи повышения социальной эффективности функционирования и развития высшего образования. При этом выход из этой ситуации блокируется тем, что сформировался «порочный круг» институционального проектирования. Этот «порочный круг» охватывает все разработанные и реализуемые в 2000-е гг. институциональные проекты: присоединение России к Болонскому процессу в 2003 г.; внедрение подходов нового государственного менеджмента в управление с середины 2000-х гг.; реструктуризация системы вузов на основе «инициатив превосходства» в конце 2000–2010-х гг.; привязка образовательных программ к формирующейся национальной системе квалификаций. Он проявляется в следующих общих чертах разработки и реализации данных проектов:

1. Заимствование институтов, уже апробированных в ходе преобразований систем высшего образования других стран. Ссылка на передовой мировой опыт используется как основной

аргумент продвижения институционального проекта. При этом в ходе проектирования явно игнорируются выявленные в других странах проблемы соответствующих преобразований.

2. Решительный разрыв со сложившимися практиками. Необходимость учета особенностей сложившегося в России институционального устройства системы высшего образования не рассматривается. В зависимости от характера институционального проекта – подавление возникающего сопротивления (в случае с Болонским процессом), либо вбрасывание готовых решений без каких-либо публичных экспертиз и общественного обсуждения. Ссылка на передовой мировой опыт в данном случае используется для обвинения оппонентов в непонимании современных вызовов и в ретроградстве.

3. Наличие явного лидера преобразований и стоящих за его спиной различных групп специальных интересов. Фактически в рамках каждого из этих институциональных проектов реализуется множество частных проектов, никак не связанных с достижением социальной эффективности и провозглашаемых целей проекта.

4. Результаты реализации проекта преобразований не анализируются, осуществляется переход на следующий проект и формирование очередного пула частных проектов.

По сути, речь идет том, что сам процесс институционального проектирования оказался в ситуации, когда частные интересы проектировщиков и заказчиков блокируют развитие российской системы высшего образования в направлении повышения ее социальной эффективности. Представляется, что эту ситуацию можно охарактеризовать как частный случай действия «эффекта блокировки» (lock-in effect). В этом контексте возможность реализации данными субъектами системы высшего образования своих частных интересов становится условием её сохранения. Это важно и с точки зрения того, что при этом частично достигаются и конечные результаты функционирования данной системы.

Проведенный анализ позволяет сделать вывод о том, что в результате деятельности закрытого и узкого круга проектировщиков и заказчиков сформировалось эксклюзивное сообщество университетов и научных учреждений, которое выступает в качестве привилегированного «анклава богатства».

### **Субъекты институционального проектирования реформ высшего образования в России: от триумфа к краху**

Характеризуя функционирование эксклюзивного сообщества университетов и научных учреждений как «анклава богатства», возникает необходимость обратить внимание на деятельность их наиболее ярких представителей. В этом плане выделяется «Инновационный центр «Сколково» и НИУ ВШЭ. Само их появление и развитие явилось следствием реализации проектов инновационного развития. В этой связи необходимо обратить внимание на *парадокс* данной политики в России. Она позиционировалась как магистральный путь ухода от экспортно-ресурсной зависимости, перехода к «экономике знаний». На деле создаваемые инновационные и научно-образовательные центры нового типа превратились в «анклав богатства». При этом источником этого богатства служит не столько создание новой стоимости, сколько её перераспределение через связи с государством. Это проявилось в следующих особенностях их возникновения и развития.

Во-первых, их создание потребовало огромных по масштабу объемов вливаний бюджетных средств, что обеспечило их доступ к необходимым ресурсам, в том числе человеческого капитала. Так, например, в 2013–2015 гг. Инновационный центр «Сколково» потратил на свою деятельность 65,5 млрд руб. из государственного бюджета<sup>16</sup>. В 2019 г. НИУ ВШЭ получил дополнительно 860956,2 тыс. руб. в рамках «Программы 5-100»<sup>17</sup>.

<sup>16</sup> О результатах контрольного мероприятия «Проверка использования средств федерального бюджета, направленных на реализацию мероприятий, связанных с созданием и обеспечением функционирования инновационного центра «Сколково» в 2013–2015 годах» (совместно с Федеральной службой безопасности Российской Федерации) (<http://audit.gov.ru/upload/iblock/1e6/1e665e7c4e51f8357188a9508f7cc847.pdf> – Дата обращения: 27.09.2020).

<sup>17</sup> Распоряжение Правительства Российской Федерации от 9 февраля 2019 г. № 179-р о распределении субсидий ведущим университетам в целях повышения их международной конкурентоспособности (<https://www.5top100.ru/documents/regulations/97332/> – Дата обращения: 27.09.2020).

Во-вторых, именно государство выступает основным «покупателем» создаваемых ими НИОКР, образовательных и экспертных услуг. По отношению же к глобальному инновационному и научно-образовательному сектору они выступают преимущественно как поставщики инновационного, научного и образовательного «полуфабриката» (субподрядчики глобальных инновационных компаний, магистранты и докторанты для университетов Европы и США, младшие партнеры в рамках международных научных сетей).

Возникновение такого элитарного, и при этом рентоориентированного, «анклава богатства» явилось результатом реализации частных интересов не только «либерального» сообщества проектировщиков, но и заказчиков. Правящая группа в ходе реформ укрепила вертикаль власти за счет снижения автономии академического сообщества и интеграции его в единую систему отношений вертикального типа. В этой связи можно говорить о том, что создавая элитные научно-образовательные учреждения, правящая группа реализовала стратегию «*административной либерализации*», которая носила эксклюзивный и дуальный характер. В обмен на отказ от представительства интересов академического сообщества как общественной группы, его элитарная часть получила дополнительные права, позволяющие реализовать свои интересы в рамках административных торгов внутри «вертикали власти». В этой связи необходимо специально подчеркнуть, что последняя никогда не являлась вертикалью публичного управления. Она представляет собой совокупность вертикальных и горизонтальных торгов между субъектами, обладающими индивидуальным политическим ресурсом. С другой стороны, большая часть представителей академического сообщества из этих торгов исключалась. В результате основная масса преподавателей и исследователей утратила возможность представительства своих интересов в системе высшего образования. Это означало «десубъективизацию» академического сообщества, то есть превращение большинства его членов из субъекта в объект управления.

Такого рода «административная либерализация», в свою очередь, отвечала интересам политизированных администраторов «научно-образовательных ведомств», поскольку позволяла им укрепить свои позиции в административных торгах и увеличить размеры дискреционного бюджета бюро, позиционирующих себя в качестве проводника необходимых реформ. Для обоих заказчиков существование и функционирование подобных элитных учреждений, интегрированных в глобальную инновационную и научно-образовательную систему, служит основанием легитимации проводимых реформ, и позволяет «рапортовать» об успехах, в том числе населению страны. Однако проблема заключается в обеспечении устойчивости этой системы в долгосрочном периоде. Она постоянно нуждается во вливании:

Во-первых, финансовых ресурсов, источником которых служит экспортно-ресурсный сектор, сталкивающийся с серьезными финансово-экономическими проблемами. В этой связи можно сделать внешне парадоксальный вывод о том, что элитный научно-образовательный и инновационный сектор выступает не субститутотом отечественной ресурсной экономики, а комплементом-«паразитом».

Во-вторых, она постоянно нуждается в притоке человеческого капитала из регионов, научно-образовательное пространство которых постоянно сжимается и деградирует.

В результате возникает *третичный провал* институционального проектирования. Он выражается в том, что, реализуя свои краткосрочные частные интересы, элитарные субъекты запускают процесс «саморазрушения» всей системы. Сформировавшийся в сфере высшего образования и науки «анклав богатства» поглощает ресурсы страны, подрывая в долгосрочном периоде возможности собственного развития и даже выживания. Это означает, что все три субъекта институционального проектирования сужают в долгосрочном периоде возможности реализации не только декларируемых публичных целей, но и собственных частных интересов. Представители «анклава богатства» постепенно утрачивают возможности привлечения дополнительных ресурсов (финансового и человеческого капитала) как в силу проблем в развитии экспортно-ресурсного сектора, так и из-за деградации сети региональных образовательных и научных учреждений. Министерство науки и высшего образования и другие ведомства, действующие в данной сфере, делегитимизируются и превращаются в глазах всего

общества в получателя рентных доходов. Правитель (правлящая группа) постепенно утрачивает реальный контроль над вертикалью власти в рамках высшего образования. В результате он из центрального актора, реально координирующего деятельность других акторов, превращается в престижного, служащего средством реализации их рентоориентированных интересов. Исходя из вышесказанного, можно сделать обоснованный вывод о том, что триумф всех участников эксклюзивного «клуба» институционального проектирования в краткосрочном периоде ведет к краху их проектов в долговременном периоде.

### Заключение

Проведенный анализ позволяет сделать вывод не просто о тройном, а об *утроенном провале* институционального проектирования в сфере реформирования высшего образования. Это связано с тем, что эти умножающиеся негативные эффекты явились результатом деятельности эксклюзивного «клуба» проектировщиков и заказчиков. При этом возникновение первичного и вторичного провалов в основном определяется результатом реализации ими своих частных интересов. В отличие от них, третичный провал обусловлен непредвиденным последствием их действий. Реализуя свои частные интересы в краткосрочном периоде, они запустили процесс «саморазрушения» всей системы высшего образования и науки в долговременном периоде.

### СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

Баранов, И. Н. (2012). Новый государственный менеджмент: эволюция теории и практики применения // *Российский журнал менеджмента*, 10(1), 51–64.

Курбатова, М. В. (2016). Реформа высшего образования как институциональный проект российской бюрократии: содержание и последствия // *Мир России*, 4, 59–86.

Курбатова, М. В., Каган, Е. С. (2016). Оппортунизм преподавателей вузов как способ приспособления к усилению внешнего контроля деятельности // *Журнал институциональных исследований*, 8(3), 116–136.

Курбатова, М. В., Каган, Е. С., Апарина, Н. Ф. (2015). Поведение работников вузов в условиях реформирования высшего профессионального образования: проблема выбора // *Социологические исследования*, 2, 122–133.

Марджинсон, С. (2017). Общественные блага, производимые в высших учебных заведениях России // *Вопросы образования*, 3, 9–36. DOI: 10.17323/1814-9545-2017-3-8-36

Олсон, М. (1998). Возвышение и упадок народов. Экономический рост, стагфляция, социальный склероз. Новосибирск: ЭКОР.

Сигман, К. (2008). «Новый государственный менеджмент» в российском высшем образовании // *IFRI. Russie.Nei.Visions*, 30.

Тамбовцев, В. Л. (1997). Теоретические вопросы институционального проектирования // *Вопросы экономики*, 3, 82–94.

Тамбовцев, В. Л. (2006). Конечные результаты отрасли образования и проблемы их измерения // *Вопросы образования*, 1, 5–24.

Тамбовцев, В. Л. (2014). Общественные блага и общественные интересы: есть ли связь? // *Вопросы экономики*, 11, 25–40. DOI: 10.32609/0042-8736-2014-11-25-40

Тамбовцев, В. Л. (2019). Управление без измерений // *Terra Economicus*, 17(3), 6–29. DOI: 10.23683/2073-6606-2019-17-3-6-29

Bergan, S. (2019). The European Higher Education Area: A Road to the Future or at Way's End? // *Tuning Journal for Higher Education*, 6(2), 23–49. DOI: 10.18543/tjhe-6(2)-2019pp23-49

Bergan, S., Deca, L. (2018). Twenty Years of Bologna and a Decade of EHEA: What Is Next? In: Curaj, A., Deca, L., Pricopie R. (Eds.). *European Higher Education Area: The Impact of Past and Future Policies* (pp. 295–319). Cham: Springer.

Bowen, W., Levin, S. (2003). *Reclaiming the Game: College Sports and Educational Values*. Princeton: Princeton University Press.

Brown, A. (2011). Problems with National Qualifications Frameworks in practice. The English case // *Austrian Open Access Journal of Adult Education*, 14, p. 1–12.

Caddick, S. (2008). Back to Bologna. The Long Road to European Higher Education Reform // *EMBO Reports*, 9(1), 18–22. DOI: 10.1038/sj.embor.7401149

Centra, J. A. (1983). Research Productivity and Teaching Effectiveness // *Research in Higher Education*, 18(4), 379–389. DOI: 10.1007/BF00974804

Congleton, R. (2002). Buchanan and the Virginia School. In: Brennan, G., Kliemt, H., Tollison, R.D. (Eds.). *Method and Morals in Constitutional Economics* (pp. 23–39). Berlin: Springer-Verlag.

De Rudder, H. (2010). Mission Accomplished? Which Mission? The «Bologna Process» – A View from Germany // *Higher Education Review*, 43(1), 3–20.

Dienel, C. (2019). Bologna - an utopy of harmony for European higher education // *Innovation: The European Journal of Social Science Research*, 32(4), 403–405. DOI: 10.1080/13511610.2019.1674131

Eberts, R., Hollenbeck, K., Stone, J. (2002). Teacher Performance Incentives and Student Outcomes // *Journal of Human Resources*, 37(4), 913–927. DOI: 10.2307/3069621

Enders, J., Westerheijden, D. (2011). The Bologna Process: From the National to the Regional to the Global, and Back. In: King, R., Marginson, S., Naidoo, R. (Eds.). *Handbook on Globalization and Higher Education* (pp. 469–484). Cheltenham: Edward Elgar.

Gayef, A., Hurdag, C. (2014). Quality Assurance and the Bologna Process in Higher Education // *Educational Alternatives*, 12, 949–956.

Gleeson, J. (2013). The European Credit Transfer System and curriculum design: product before process? // *Studies in Higher Education*, 38(6), 921–938. DOI: doi.org/10.1080/03075079.2011.610101

Hahm, S., Kluve, J. (2016). Effects of the Bologna Reform on Educational Outcomes: Micro Evidence from Germany // *IZA Discussion Paper*, 10201.

Hood, C. (2006). Gaming in targetworld: The targets approach to managing British public services // *Public Administration Review*, 66(4), 515–521.

Hufner, K. (2003). Higher Education as a Public Good: Means and Forms of Provision // *Higher Education in Europe*, 28(3), 339–348. DOI: 10.1080/0379772032000120007

Huisman, J. (2019). The Bologna process in European and post-Soviet higher education: institutional legacies and policy adoption // *Innovation: The European Journal of Social Science Research*, 32(4), 465–480. DOI: 10.1080/13511610.2019.1597686

Kalt, J., Zupan, M. (1984). Capture and Ideology in the Economic Theory of Politics // *American Economic Review*, 74(3), 279–300.

Karran, T. (2004). Achieving Bologna convergence: Is ECTS failing to make the grade? // *Higher Education in Europe*, 29(3), 411–421. DOI: 10.1080/0379772042000331688

Laffont, J.-J., Tirole, J. (1991). The Politics of Government Decision-Making: A Theory of Regulatory Capture // *The Quarterly Journal of Economics*, 106(4), 1089–1127. DOI: 10.2307/2937958

Lerche, K. (2016). The Effect of the Bologna Process on the Duration of Studies // *CEGE Discussion Paper*, 287.

Levin, S. N., Sablin, K. S. (2017). «Politicized» Bureaucrats as Agents of Economic Development in Resource-Rich Regions // *Social Science*, 48(1), 35–47.

Lorenz, C. (2006). Will the Universities Survive the European Integration? Higher Education Policies in the EU and in the Netherlands before and after the Bologna Declaration // *Sociologia Internationalis*, 44(4), 123–151.

Matei, L. (2020). Academic freedom in the European Higher Education Area: crisis or celebration? In: Noorda, S., Scott, P., Vukasovic, M. (Eds.). *Bologna Process Beyond 2020: Fundamental Values of the EHEA* (pp. 21–27). Bologna: Bononia University Press.

Niskanen, W. A. (2003). *Autocratic, Democratic, and Optimal Government: Fiscal Choices and Economic Outcomes*. Cheltenham, Edward Elgar.

Pollitt, C., Dan, S. (2011). The Impacts of the New Public Management in Europe: A Meta-analysis // *Coordinating for Cohesion in the Public Sector of the Future (COCOPS)*, WP 3.14.

*Rauhvargers, A., Rusakova, A. (2009). Improving recognition in the European Higher Education Area: an analysis of national action plans // Council of Europe Higher Education Series, 12.*

*Shulman, J., Bowen, W. (2001). The Game of Life: College Sports and Educational Values. Princeton: Princeton University Press.*

*Štech, S. (2011). The Bologna Process as a New Public Management Tool in Higher Education // Journal of Pedagogy/Pedagogický Casopis, 2(2), 263–282. DOI: 10.2478/v10159-011-0013-1*

*Teelken, C., Wihlborg, M. (2010). Reflecting on the Bologna Outcome Space: Some Pitfalls to Avoid? Exploring Universities in Sweden and the Netherlands // European Educational Research Journal, 9(1), 105–115. DOI: 10.2304/eerj.2010.9.1.105*

*Turner, G. (2019). How the Bologna process has affected the German university system // Innovation: The European Journal of Social Science Research, 32(4), p. 513–515. DOI: 10.1080/13511610.2019.1611419*

*Veiga, A., Amaral, A. (2012). Soft Law and the Implementation Problems of the Bologna Process // Educação, Sociedade & Culturas, № 36, 121–140.*

*Veiga, A. (2019). Unthinking the European Higher Education Area - differentiated integration and Bologna's different configurations // Innovation: The European Journal of Social Science Research, 32(4), 495–512. DOI: 10.1080/13511610.2019.1666704*

*Vögtle, E. M. (2019). 20 years of Bologna - a story of success, a story of failure. Policy convergence and (non-) implementation in the realm of the Bologna Process // Innovation: The European Journal of Social Science Research, 32(4), 406–428. DOI: 10.1080/13511610.2019.1594717*

*Wihlborg, M., Teelken, C. (2014). Striving for Uniformity, Hoping for Innovation and Diversification: A Critical Review concerning the Bologna Process - Providing an Overview and Reflecting on the Criticism // Policy Futures in Education, 12(8), 1084–1100. DOI: 10.2304/pfie.2014.12.8.1084*

*Young, M. (2009). Implementing National Qualifications Frameworks: Problems and Possibilities. In: Maclean, R., Wilson, D. (Eds.). International Handbook of Education for the Changing World of Work. Bridging Academic and Vocational Learning (pp. 2917–2933). Dordrecht: Springer Netherlands. DOI: 10.1007/978-1-4020-5281-1\_191*

## REFERENCES

*Baranov, I. N. (2012). New public management: evolution of theory and practice. Russian Management Journal, 10(1), 51–64. (In Russian).*

*Bergan, S. (2019). The European Higher Education Area: A Road to the Future or at Way's End? Tuning Journal for Higher Education, 6(2), 23–49. DOI: 10.18543/tjhe-6(2)-2019pp23-49*

*Bergan, S., Deca, L. (2018). Twenty Years of Bologna and a Decade of EHEA: What Is Next? In: Curaj, A., Deca, L., Pricopie R. (Eds.). European Higher Education Area: The Impact of Past and Future Policies (pp. 295–319). Cham, Springer.*

*Bowen, W., Levin, S. (2003). Reclaiming the Game: College Sports and Educational Values. Princeton, Princeton University Press.*

*Brown, A. (2011). Problems with National Qualifications Frameworks in practice. The English case. Austrian Open Access Journal of Adult Education, 14, 1–12.*

*Caddick, S. (2008). Back to Bologna. The Long Road to European Higher Education Reform. EMBO Reports, 9(1), 18–22. DOI: 10.1038/sj.embor.7401149*

*Centra, J. A. (1983). Research Productivity and Teaching Effectiveness. Research in Higher Education, 18(4), 379–389. DOI: 10.1007/BF00974804*

*Congleton, R. (2002). Buchanan and the Virginia School. In: Brennan, G., Kliemt, H., Tollison, R.D. (Eds.). Method and Morals in Constitutional Economics (pp. 23–39). Berlin, Springer-Verlag.*

*De Rudder, H. (2010). Mission Accomplished? Which Mission? The «Bologna Process» - A View from Germany. Higher Education Review, 43(1), 3–20.*

*Dienel, C. (2019). Bologna - an utopy of harmony for European higher education. Innovation: The European Journal of Social Science Research, 32(4), 403–405. DOI: 10.1080/13511610.2019.1674131*



Eberts, R., Hollenbeck, K., Stone, J. (2002). Teacher Performance Incentives and Student Outcomes. *Journal of Human Resources*, 37(4), 913–927. DOI: 10.2307/3069621

Enders, J., Westerheijden, D. (2011). The Bologna Process: From the National to the Regional to the Global, and Back. In: King, R., Marginson, S., Naidoo, R. (Eds.). *Handbook on Globalization and Higher Education* (pp. 469–484). Cheltenham, Edward Elgar.

Gayef, A., Hurdag, C. (2014). Quality Assurance and the Bologna Process in Higher Education. *Educational Alternatives*, 12, 949–956.

Gleeson, J. (2013). The European Credit Transfer System and curriculum design: product before process? *Studies in Higher Education*, 38(6), 921–938. DOI: doi.org/10.1080/03075079.2011.610101

Hahm, S., Kluve, J. (2016). Effects of the Bologna Reform on Educational Outcomes: Micro Evidence from Germany. *IZA Discussion Paper*, 10201.

Hood, C. (2006). Gaming in targetworld: The targets approach to managing British public services. *Public Administration Review*, 66(4), 515–521.

Hufner, K. (2003). Higher Education as a Public Good: Means and Forms of Provision. *Higher Education in Europe*, 28(3), 339–348. DOI: 10.1080/0379772032000120007

Huisman, J. (2019). The Bologna process in European and post-Soviet higher education: institutional legacies and policy adoption. *Innovation: The European Journal of Social Science Research*, 32(4), 465–480. DOI: 10.1080/13511610.2019.1597686

Kalt, J., Zupan, M. (1984). Capture and Ideology in the Economic Theory of Politics. *American Economic Review*, 74(3), 279–300.

Karran, T. (2004). Achieving Bologna convergence: Is ECTS failing to make the grade? *Higher Education in Europe*, 29(3), 411–421. DOI: 10.1080/0379772042000331688

Kurbatova, M. V. (2016). Higher education reform as an institutional project of the Russian bureaucracy: content and consequences. *Mir Rossii (Universe of Russia)*, 4, 59–86. (In Russian).

Kurbatova, M. V., Kagan, E. S. (2016). Opportunism of university lecturers as a way of adapting to increased external control of activities. *Journal of Institutional Studies*, 8 (3), 116–136. (In Russian).

Kurbatova, M. V., Kagan, E. S., Aparina, N. F. (2015). The behavior of university employees in the context of reforming higher professional education: the problem of choice. *Sociologicheskie issledovaniya*, 2, 122–133. (In Russian).

Laffont, J.-J., Tirole, J. (1991). The Politics of Government Decision-Making: A Theory of Regulatory Capture. *The Quarterly Journal of Economics*, 106(4), 1089–1127. DOI: 10.2307/2937958

Lerche, K. (2016). The Effect of the Bologna Process on the Duration of Studies. *CEGE Discussion Paper*, 287.

Levin, S. N., Sablin, K. S. (2017). «Politicized» Bureaucrats as Agents of Economic Development in Resource-Rich Regions. *Social Science*, 48(1), 35–47.

Lorenz, C. (2006). Will the Universities Survive the European Integration? Higher Education Policies in the EU and in the Netherlands before and after the Bologna Declaration. *Sociologia Internationalis*, 44(4), 123–151.

Marginson, S. (2017). The Public Good Created by Higher Education Institutions in Russia. *Voprosy Obrazovaniya*, 3, 9–36. (In Russian).

Matei, L. (2020). Academic freedom in the European Higher Education Area: crisis or celebration? In: Noorda, S., Scott, P., Vukasovic, M. (Eds.). *Bologna Process Beyond 2020: Fundamental Values of the EHEA* (pp. 21–27). Bologna, Bononia University Press.

Niskanen, W. A. (2003). Autocratic, Democratic, and Optimal Government: Fiscal Choices and Economic Outcomes. Cheltenham, Edward Elgar.

Olson, M. (1998). The Rise and Decline of Nations: Economic Growth, Stagflation, and Social Rigidities. Novosibirsk, EKOR. (In Russian).

Pollitt, C., Dan, S. (2011). The Impacts of the New Public Management in Europe: A Meta-analysis. *Coordinating for Cohesion in the Public Sector of the Future (COCOPS)*, WP 3.14.

Rauhvargers, A., Rusakova, A. (2009). Improving recognition in the European Higher Education Area: an analysis of national action plans. *Council of Europe Higher Education Series*, 12.

Shulman, J., Bowen, W. (2001). *The Game of Life: College Sports and Educational Values*. Princeton, Princeton University Press.

Sigman, K. (2008). «New public management» in Russian higher education. *IFRI. Russie.Nei. Visions*, 30. (In Russian).

Štech, S. (2011). The Bologna Process as a New Public Management Tool in Higher Education. *Journal of Pedagogy/Pedagogický Casopis*, 2(2), 263–282. DOI: 10.2478/v10159-011-0013-1

Tamboutsev, V. L. (1997). Theoretical issues of institutional design. *Voprosy Ekonomiki*, 3, 82–94. (In Russian).

Tamboutsev, V. L. (2006). The end results of the education sector and the problems of their measurement. *Voprosy Obrazovaniya*, 1, 5–24. (In Russian).

Tamboutsev, V. L. (2014). Public goods and social interest: is there a connection? *Voprosy Ekonomiki*, 11, 25–40. DOI: 10.32609 / 0042-8736-2014-11-25-40(In Russian).

Tamboutsev, V. L. (2019). Management without measurements. *Terra Economicus*, 17(3), 6–29. DOI: 10.23683 / 2073-6606-2019-17-3-6-29 (In Russian).

Teelken, C., Wihlborg, M. (2010). Reflecting on the Bologna Outcome Space: Some Pitfalls to Avoid? Exploring Universities in Sweden and the Netherlands. *European Educational Research Journal*, 9(1), 105–115. DOI: 10.2304/eerj.2010.9.1.105

Turner, G. (2019). How the Bologna process has affected the German university system. *Innovation: The European Journal of Social Science Research*, 32(4), p. 513–515. DOI: 10.1080/13511610.2019.1611419

Veiga, A., Amaral, A. (2012). Soft Law and the Implementation Problems of the Bologna Process. *Educação, Sociedade & Culturas*, 36, 121–140.

Veiga, A. (2019). Unthinking the European Higher Education Area - differentiated integration and Bologna's different configurations. *Innovation: The European Journal of Social Science Research*, 32(4), 495–512. DOI: 10.1080/13511610.2019.1666704

Vögtle, E. M. (2019). 20 years of Bologna - a story of success, a story of failure. Policy convergence and (non-) implementation in the realm of the Bologna Process. *Innovation: The European Journal of Social Science Research*, 32(4), 406–428. DOI: 10.1080/13511610.2019.1594717

Wihlborg, M., Teelken, C. (2014). Striving for Uniformity, Hoping for Innovation and Diversification: A Critical Review concerning the Bologna Process - Providing an Overview and Reflecting on the Criticism. *Policy Futures in Education*, 12(8), 1084–1100. DOI: 10.2304/pfie.2014.12.8.1084

Young, M. (2009). Implementing National Qualifications Frameworks: Problems and Possibilities. In: Maclean, R., Wilson, D. (Eds.). *International Handbook of Education for the Changing World of Work. Bridging Academic and Vocational Learning* (pp. 2917–2933). Dordrecht, Springer. DOI: 10.1007/978-1-4020-5281-1\_191