

Е.А. Капогузов

Реформа образования в России: идеология и институты¹

УДК 373; 378

Аннотация. Статья продолжает дискуссию о проблемах реформы образования, начатую в № 5 журнала «ЭКО» за 2023 г. Показано отсутствие четкой идеологии реформы применительно к высшей школе, акцент на неолиберальный характер проводимых реформ. Охарактеризованы ключевые институты, сложившиеся к ходу преобразований, их недостатки и противоречия, главным образом – связанные со слепым переносом на российскую почву идеологии «образовательного менеджизма». Аргументируется необходимость снижения сегрегации в вузовской среде и переход от бюрократической подотчетности к доверию профессионалам в системе высшего образования.

Ключевые слова: реформа образования; новый государственный менеджмент; институциональный анализ; дискурсы реформаторов

Идеология российской реформы образования

В пятом номере журнала «ЭКО» за 2023 г. была опубликована подборка статей «Знание – суть и форма» по тематике образования [Крюков, 2023а; Савватеев, 2023; Доровских, Савватеев, 2023; Донских, 2023], в преамбуле к которой редакция предложила «читателям и авторам включиться в дискуссию о путях развития образовательной системы России как одного из ключевых элементов формирования ее будущего» [Савватеев, 2023. С. 8], что мы в рамках данной публикации с удовольствием осуществляем.

В первую очередь обращаем внимание на междисциплинарность опубликованных статей: в обсуждении темы на страницах экономического журнала приняли участие (исходя из ученых степеней) представители естественнонаучного поля, правоведения, философы и экономисты. Через все статьи красной нитью проходит мысль о неоднозначности преобразований постсоветского периода, однако авторы расходятся в оценке текущей стадии реформ. Так, в работе Савватеева и Доров-

¹ Статья подготовлена в рамках Госзадания Института экономики РАН: Историко-экономические основы дискурсов общественного развития Российской Федерации и их влияние на экономическую политику (вторая половина XX в.).

ских констатируется переход к новой фазе модернизации образования: «всё более очевидной становится необходимость реформы российской системы образования, приведение ее в состояние, соответствующее целям, которые ставят перед собой общество и государство» [Доровских, Савватеев, 2023. С. 30–31]. В свою очередь О.А. Донских рассматривает уже проведенные реформы, показывая их противоречивость и отсутствие стратегических целей: «На протяжении тридцати лет мы реформировали национальную систему образования, провозглашая то одни, то другие цели, ориентируясь на европейские образцы. Это касалось как школьного образования, так и высшего. Результат всех этих преобразований оказался вполне отрицательным, иначе не нужно было бы проводить новую и весьма серьезную реформу» [Донских, 2023. С. 33–34].

В рамках данной статьи автор представит собственный взгляд на реформу образования в России, в первую очередь его высшего звена, с позиций нортонской традиции нового институционализма. В частности, целью статьи является демонстрация тех положений идеологии менеджизма, которые пытались реализовать в России, и оценка последствий их внедрения. Основное внимание при этом уделяется сравнению институциональных структур традиционной и менеджеристской систем применительно к высшему образованию. В заключении представим авторский взгляд на направления корректировки реформ.

При всех недостатках советской системы образования она в целом выполняла все три базовые образовательные функции (обучение, воспитание, социализацию) и решала задачи экономического и социального развития в рамках определенного стратегического направления (за исключением 1980-х годов). Как отмечает в колонке редактора В.А. Крюков, «к числу несомненных достижений советской образовательной системы относится ее всеобщий характер при в целом высоком уровне начального, среднего и, тем более, высшего образования, и та самая ориентация на решение стратегических задач, стоящих перед страной» [Крюков, 2023б. С. 6]. В этом плане изменение целей образования в советский и постсоветский период различается в первую очередь вымыванием прежней идеологии формирования *Homo sovieticus* и переходом к дискурсу о вкладе образования в человеческий капитал индивида, позволяющий ему быть

более успешным в условиях рыночной экономики [Кузьминов, Юдкевич, 2022].

Реформирование в сфере образования началось в 1990-е гг. с либерализации в первую очередь системы высшего образования, что привело к возникновению значительного числа негосударственных вузов и появлению уже в 2000-х «образовательного пузыря» [Балацкий, 2014а]. Экспоненциальный рост числа студентов и вузов во многом способствовал девальвации образования, хотя этот процесс начался еще в советское время [Кочетов, 1994].

В этом плане нельзя недооценивать роль среды, в которой учатся студенты: тенденция к массовизации высшего образования приводила к тому, что в большинстве вузов происходило постепенное снижение уровня требований к качеству знаний по причине соседства «коммерческих» и «бюджетных» студентов и решения вузами коммерческих задач за счет массовых студентов. Одновременно они пытались продемонстрировать успешность результатов обучения за счет одаренных выпускников (показ «историй успеха» талантливых студентов), которые должны были стать маркером эффективности вуза и привлечь новых абитуриентов.

На этом фоне неизбежным становится и эрозия целевых установок преподавательского сообщества: от «служения» к обслу́живанию», от миссии «светоча знаний», «интеллектуальной элиты» к функционалу «предпринимателей от образования». В результате мы имеем разрушение академических традиций, что отмечается и в зарубежных публикациях [Бок, 2012].

Шараханье из стороны в сторону, реформы и контрреформы характерны для всего постсоветского периода [Балацкий, 2014б; Головчин, 2022], когда наблюдалось то скатывание к неолиберализму, крайне опасному для системы образования [Lorenz, 2012], то возврат к советским идеологиям и приемам [Бордовских, 2018], таким как распределение выпускников и др.

При этом общепризнанно, что одним из ключевых элементов успешности стратегии реформ является наличие идеологии и четкого плана перемен, а само понятие реформа рассматривается как «целенаправленное изменение институтов, предполагающее присутствие в экономической системе агентов, которые разрабатывают и реализуют план трансформации»

[Полтерович, 2007. С. 9]. Кроме субъектов, обладающих разделяемыми позициями в отношении целей и результатов реформ, важнейшими факторами успеха являются единство в понимании цели и то, что Д. Норт называет идеологией, изменения в которой являются глубинной причиной любых институциональных трансформаций и реформ [North, 1994]. Как отмечает М. Головчин: «В процессе развития системы образования в полной мере реализуется “идеологический цикл”: образование формируется как продукт идеологии и в процессе само становится главенствующей идеологией... Поэтому важно понимать, как и под действием каких сил и заинтересованных сторон развивается образование, куда ведут образовательные реформы» [Головчин, 2022. С. 71].

Отметим, что несмотря на то, что за весь тридцатилетний постсоветский период реформа прошла уже не один жизненный цикл (риторика, принятие нормативных документов, реализация и оценка), до ее завершения в понимании «удовлетворенности стейкхолдеров» еще очень далеко. Как отмечает П.А. Ореховский применительно к реформе как образования, так и науки: «Сложившейся ситуацией недовольны все – ученые, потерявшие свой социальный статус, научные администраторы и политики, указывающие на низкую эффективность отечественной научной деятельности по сравнению с “мировым уровнем”, родители, желающие, чтобы их дети получили “нужные компетенции” и попали после окончания вуза на рабочее место с высоким доходом» [Ореховский, 2017. С. 75–76].

В действительности многие государственные реформы, меняющие институты и институциональную среду, предваряются «массированными идеологическими интервенциями [Вольчик и др., 2019а. С. 15]. Ключевые идеи идеологов реформ и администраторов исходят из неолиберальных установок и ориентации на образование как на способ получения отдачи от человеческого капитала в рамках модели рационального выбора. Иллюстрацией являются некоторые работы Т. Клячко, а также Я. Кузьминова и других идеологов реформы образования из Высшей школы экономики [Клячко, 2007; Эффективный контракт..., 2017; Кузьминов, Юдкевич, 2022].

Инструментарий реформ был импортирован на основе довольно успешного опыта Великобритании, где в эпоху М. Барбера были показаны высокие результаты с точки зрения

динамики конечных показателей сферы образования [Барбер, 2011; Barber et al., 2013].

Идеи о перенесения управленческих инструментариев из частного сектора в социальную сферу, высокой значимости подотчетности, прозрачности и измеримости результатов деятельности организаций общественного сектора стали краеугольными камнями менеджеризма. При этом в реальности зачастую происходит подмена понятий: подотчетность перед обществом за конечные результаты в сфере образования оборачивается отчетностью за выполнение установленных «сверху» показателей, удобных и понятных вышестоящим чиновникам (как правило, не имеющим профессиональных знаний в управляемой сфере образования). Как следствие: «принимающие решения лица заинтересованы в показателях, которыми было бы просто пользоваться, и они не вызывали бы вопросов у проверяющих» [Якобсон, 2021. С. 165]. При этом игнорируются многоаспектность и сложность такого объекта управления, как сфера образования, в угоду технократической простоте: «многие управленческие решения становятся проще, получают рациональное обоснование, при этом снижается неопределенность, с которой вынуждены сталкиваться управленцы» [Калгин и др., 2019. С. 48].

Во многом этой логикой объясняется то, что акцент в механизмах стимулирования, в частности, при введении института «эффективного контракта», был сделан на измеримых наукометрических показателях, а качество образовательного процесса оценивается в нормативных документах и аккредитационных показателях вузов через процент трудоустройства выпускников и иногда, к примеру, в рейтингах вузов, – через среднюю оплату труда выпускников. Сам по себе феномен качества образования имеет скорее некую имиджевую, чем квалиметрическую характеристику: «качество определяется репутацией, а последняя связана с престижем и рейтингами» [Ореховский, 2017. С. 78].

При этом важнейшая функция образования – воспитание всесторонне развитых граждан – была исключена из целей системы. В развитие этой мысли процитируем вновь В.А. Крюкова: «В основе реализованного в современный период подхода к системе образования на всех его уровнях лежит примитивная убежденность реформаторов в избыточности

фундаментальных основ образования для подавляющего большинства обучающихся, а также мнимая “практичность”, нацеленная на получение “необходимых компетенций” “здесь и сейчас”. Очевидно, что такой подход не имеет ничего общего с задачами разностороннего развития человеческой личности, которые декларирует государство» [Крюков, 2023б. С. 6–7].

Институты и стимулы: менеджеризм vs академический этос

Идеология реформ, базирующаяся на слепом копировании институтов (и это касается не только сферы образования), исходила из ложного нарратива «будем делать как на Западе и станем жить как на Западе». Проблематика импорта институтов в сфере образования, относящихся к «образовательному менеджеризму», неоднократно обсуждалась на страницах российских журналов [Вольчик и др., 2019b; Курбатова и др., 2020], в том числе в «ЭКО» [Капогузов, 2023; Курбатова, 2023]. Главные проблемы в осуществлении менеджеристских реформ, в частности, при реализации концепции управления по результатам, заключаются в том, что политические цели подменяются административными, а конечные показатели – непосредственными, которые легче выполнимы и подвержены манипуляции, особенно при отсутствии независимости в оценке этих результатов.

Как отмечает М. Курбатова: «В современной России в условиях конкуренции ведомств верх берут финансовые органы, при принятии решений приоритет обычно отдается экономии средств, удобству финансовой отчетности, детализации соответствующих процедур» [Курбатова, 2023. С. 13].

Все это, без сомнения, способствует такой форме оппортунизма в образовательной среде, при которой, по сути, сохраняются поведенческие рутины, но происходит формальная пассивная адаптация к навязанным институтам. Это приводит к снижению качества образовательного процесса и вымыванию из образовательной среды профессионалов, которые могли быть примером подрастающему поколению, носителями академических традиций и университетского этоса. Ярким примером такого профессионала был ученый-энциклопедист, не только великий химик, но и автор многочисленных произведений по экономике Д.И. Менделеев: «...в аудитории Менделеева была толпа стремящихся к науке студентов и был профессор университета, в самом

полном смысле этого слова. Профессор старался при случае выяснить нам назначение университета, выяснить нам, что мы должны взять от университета, что должны ему дать и как должны будем мы пользоваться взятым, выйдя из университетских аудиторий и лабораторий в жизнь» (цит. по [Крюков, 2023а. С. 6]).

Причины этого связаны с хроническим недофинансированием сферы образования в начале постсоветского периода, приведшим к возникновению негативного отбора из-за неконкурентного уровня оплаты труда. Результатом резкого снижения относительного уровня зарплат в социальной сфере «стал отток кадров, непривлекательность данных отраслей для молодёжи, широкое распространение сторонних подработок и, как следствие, невысокая результативность деятельности и проблемы низкой эффективности организаций этих отраслей» [Курбатова, Донова, 2023. С. 27].

Осознание этих проблем к концу 2000-х вынудило идеологов реформации в сфере образования принять политические решения по двум проблемам (в русле менеджеристской логики): повысить уровень зарплаты до конкурентного (то есть позволяющего согласно известному нарративу «не бегать по нескольким работам, а сосредоточиться на одной») и связать ее с измеряемой результативностью. Одной из целей внедрения института «эффективного контракта» для работников вузов является «стимулирование качественного и эффективного труда в интересах потребителя» [Эффективный контракт..., 2017].

Примечательно, что типичной позицией реформаторов остается приоритет духовной (ценностной) мотивации над материальной: «Традиционно в мире учителя, врачи, работники культуры и науки, государственные служащие относятся к особой группе “среднего класса”. Социальный статус таких работников выше, чем их доход. Они занимаются интеллектуальным трудом, в основе своей творческим, несмотря на рутинность многих их ежедневных практик. При этом их работа сопряжена с высокой социальной ответственностью. Такой труд в большой степени самостимулируется» [Эффективный контракт..., 2017. С. 6].

При этом они с известной долей цинизма признают, что профессионалов в общественном секторе осталось не так много: «Ситуация, сложившаяся в России в 2000-е годы с учителями, врачами, государственными служащими, работниками культуры и науки, принципиально отличалась от стандартов развитых стран. Невысокий уровень оплаты труда существенно понизил

социальный статус представителей указанных профессий и вызвал существенный отток наиболее квалифицированных и креативных работников...» (Там же). Логично предположить, что большая часть тех, кто «выжил в девяностые», не являются лучшими работниками, и потому кадровая политика должна быть направлена на создание материальных условий для перехода отрасли на новый профессиональный уровень.

Вместе с тем само по себе материальное стимулирование не единственный механизм мотивации, важна роль и иных способов достижения целей новых институтов: «Повышение зарплаты, как подчеркивалось в статьях В. Путина, должно было сопровождаться повышением требований к профессиональному уровню работников и к результатам их работы. Это предполагало как создание стимулов для действующих работников, так и обновление их корпуса. Еще одним условием эффективного контракта было укрепление профессиональных ассоциаций (как инструмента самооценки и саморегулирования профессиональных сообществ) и формирование системы независимой оценки качества работы учреждений социальной сферы» [Эффективный контракт., 2017. С. 8–9].

О последней – независимой системе оценки – вряд ли можно говорить всерьез. Институт профессионально-общественной аккредитации, который потенциально должен выполнять данную функцию, на наш взгляд, является недостаточным вследствие своей фрагментированности. Что же касается внутренней самооценки, ее стимулирующая функция сталкивается с культурным барьером коллективного конформизма в условиях слабой конкуренции в профессиональной образовательной среде.

Ключевыми институтами в современных институциональных структурах являются те, что связаны со стимулами субъектов образовательного процесса – руководителей и профессорско-преподавательского состава. И реакцией последних на неудовлетворяющие их институциональные изменения может быть как принятие, так и «выход» из сферы образования (что связано, в отличие от ситуации до 2012 г., не с уровнем зарплаты, а с ростом интенсивности труда), а также различные формы оппортунизма [Капогузов, Латов, 2021], в том числе пассивная адаптация. К чему это привело, в явном виде показано в ряде работ М.В. Курбатовой и ее коллег [Курбатова и др., 2020; Курбатова, Донова, 2022; 2023].

Институциональная структура системы высшего образования, сложившаяся после десятилетия реформ, выглядит, на наш взгляд, следующим образом (таблица).

Институциональная структура системы высшего образования в традиционной и менеджеристской модели

Институт	Традиционная модель	Менеджеристская модель
Финансирование	Сметное	По непосредственным результатам
Контроль	Доверие профессионалам, самоорганизация, внутренний контроль	Подотчетность, внешний контроль (audit explosion)
Мотивация руководителей	Выполнение инструкций	Выполнение показателей («тирания метрик»)
Мотивация исполнителей (профессоров, преподавателей)	Академический этос, ценности «служения обществу»	Выполнение условий «эффективного контракта»
Роль потребителей в формировании программ обучения	Низкая, ритуальная	Высокая, соучастие
Конкуренция за ресурсы	Низкая, исходя из территориально-отраслевой специфики	Высокая, борьба за статус исходя из системы определяемых сверху показателей

Источник. Составлено автором.

С позиции перестройки ментальных моделей и поведенческих установок под влиянием новых институтов произошла скорее оппортунистическая адаптация, чем что-либо иное. Преподаватели вузов «начинают ориентироваться на те виды деятельности, которые учтены в показателях эффективности, оставляя на втором плане другие важные виды работ» [Профессиональные практики, 2018. С. 63]. При выполнении требований о повышении публикационной активности появляются различные виды гейминга: накрутка показателей [Балацкий, Екимова, 2015]; увеличение числа публикаций в потенциально недобросовестных журналах; «бумажный» рост показателей за счёт аффилиаций; быстрое продвижение публикаций через созданную систему нетворкинга и др. [Польдин и др., 2017; Калгин и др., 2019].

Отметим, менеджеристская концепция использовалась во многих странах и далеко не везде выдержала проверку временем. К примеру, в Германии, после десятилетия внедрения немецкой версии НГМ в сфере образования – Neue Steuerungsmodelle, многие ее положения были пересмотрены. В частности, произошел отказ от идеи применения наукометрических показателей при оценке деятельности преподавателей.

Отдельная тема – влияние на систему высшего образования эффектов, связанных с централизацией и сегрегацией в вузовской системе. Этому немало способствовало, в частности, стремление к формированию пула «национальных чемпионов» в рамках «Программы 5–100». Так, по данным Счётной палаты, на 21 вуз Проекта 5–100 в период 2016–2020 гг. ежегодно приходилось около 30% от общего объёма бюджетного финансирования высшего образования в России². Прочитируем в этой связи бывшего ректора одного из российских вузов, возникшего уже в постсоветский период и имевшего годовой бюджет, сопоставимый с бюджетом российского города-миллионника: «Высшая школа экономики своим примером показывает, как усилия одного университета способны изменять ландшафт национальной системы высшего образования» [Кузьминов, Юдкевич, 2022. С. 9].

Идеология концентрации ресурсов в «ведущих университетах» на самом деле не приводит к достижению социально значимых результатов, что подтверждают как международные рейтинги (та же «Программа 5–100» не достигла своей цели), так и, к примеру, рыночные показатели оценки качества выпускников. Разрыв в оплате труда выпускников очных отделений «обычных» и «ведущих вузов»³ находится на уровне статистической погрешности: средняя зарплата первых составляет 22,5 тыс. руб., вторых – 22,9 тыс. руб. При этом разница обеспечивается главным образом университетами с особым статусом (МГУ/СПбГУ), выпускники которых имеют среднюю зарплату в размере 52,5 тыс. руб. [Рошин, Рудаков, 2016].

Стоит отметить, что схожая программа Excellence Initiative в Германии вызвала неоднозначную реакцию как раз с точки зрения изменения ландшафта системы [Радтке, Бруне-Вавер, 2013]. В этой связи вызывает сомнения общественная значимость реализации подобной стратегии с акцентом на финансирование программ развития одних и тех же вузов, уже имеющих солидную базу, а значит, и задел для дальнейшего развития. Между тем централизация ресурсов, дискурсивная статусная

² Бюллетень Счётной палаты РФ. Университеты. 2021. № 2 (279). URL: sptulobl.ru/law/methodic/Bulleten-2-2021.pdf (дата обращения: 28.05.2023).

³ К качественным или ведущим вузам, согласно подходу С. Рошина и В. Рудакова, относятся вузы, имеющие особый статус (МГУ, СПбГУ), статус федеральных университетов или национальных исследовательских университетов, а также вузы – участники проекта «5–100»

сегрегация приводят к массовому вымыванию человеческого капитала из российских регионов, дальнейшему «столицентризму», усугубляет старые и порождает новые проблемы в региональном и пространственном развитии.

Заключение: шаг назад вместо скачка в пропасть?

Тридцатилетие нелиберальных реформ в сфере образования, несмотря на фундаментальную трансформацию основных институтов, не привело к достижению существенных общественно значимых результатов. Отсутствие внятной идеологии, множественность целей и фрагментированность задач не способствовали формированию широкой общественной коалиции в поддержку реформ, поскольку зачастую декларативные цели оборачивались практикой реализации, не учитывающей интересы адресатов реформ.

Мы показали изменения институциональной структуры высшего образования, которые по замыслу реформаторов должны были привести к повышению подотчетности в результатах, росту конкурентоспособности вузов, в первую очередь за счет изменения механизма мотивации преподавателей и администрации. Но постепенно гонка за показателями привела к девальвации академических ценностей, преимущественно пассивной адаптации к навязанным сверху институциональным изменениям. Некоторое увеличение оплаты труда сопровождалось интенсификацией труда преподавателей и экспоненциальным ростом объема бюрократической отчетности (*audit explosion*), не имеющей прямого отношения к качеству образования.

Отдельная проблема, приводящая к трансформации ландшафта образования в России – концентрация финансирования вузов, процесс, поглощающий значительную часть ресурсов, выделяемых в России на высшее образование, и имеющий множество отрицательных внешних эффектов при незначительных общественно значимых конечных результатах. Данный вопрос требует дополнительного исследования, но в течение 2022–2023 гг. ярко проявилась тенденция исхода значительной части выпускников и преподавателей вузов, получавших особый уровень финансирования после 2012 г. и так и не осуществивших за десятилетие прорывов в уровне технологического развития (на что была, в частности, нацелена идеология образовательных реформ).

На наш взгляд, направления дальнейшего развития системы образования в его высшем звене можно обозначить следующим образом:

1) отказ от наносных элементов менеджериума, вызывающих высокий уровень транзакционных издержек, слабо связанных с качеством образования, но позволяющих «держат на крючке» целые коллективы профессионалов в образовании. Речь идет об избыточной отчетности применительно к учебному процессу, акцентировке на измерительных инструментах результатов обучения исходя из компетентостного подхода и пр.;

2) отделение задач по развитию вузовской науки от образовательного процесса применительно к квалификационным требованиям к профессорско-преподавательскому составу. Обязательность публикационной активности по принципу *publish or perish* (опубликуй или умри) должна быть заменена дифференцированным подходом к оценке уровня профессиональной квалификации, возможно, с выделением в вузах института «преподавателя-исследователя»;

3) изменение системы финансирования высшего образования на более равномерное, распределение контрольных цифр приема по российским регионам на основе комплексных показателей социально-экономического развития и потребностей регионального рынка труда;

4) пересмотр системы мониторинга российских вузов (в частности отказ от таких показателей, как «сохранность контингента»), отказ от использования мониторинга как инструмента избыточной оптимизации в системе образования (Губа и др., 2020);

5) создание равных условий труда для развития профессорско-преподавательского состава вузов в части снижения привязки оплаты труда к среднему по региону трудовому доходу (Курбатова, Донова, 2023).

Литература

Балацкий Е.В. Как из высшего образования в России раздули пузырь // Проблемы управления в социальных системах. 2014а. Т. 7. № 11. С. 56–83

Балацкий Е.В. Синдром аритмии реформ в системе высшего образования // Журнал Новой экономической ассоциации. 2014б. № 4 (24). С. 111–14

Балацкий Е.В., Екимова Н.А. Проблема манипулирования в системе РИНЦ // Вестник УрФУ. Серия: Экономика и управление. 2015. Т. 14. № 2. С. 166–178

Барбер М. Приказано добиться результата. Как была обеспечена реализация реформ в сфере государственных услуг Великобритании. М.: Изд. дом Высшей школы экономики, 2011.

Бок Д. Университеты в условиях рынка. Коммерциализация высшего образования. М.: Изд. дом Высшей школы экономики, 2012.

Бордовских Г.А. Что же было лучшим в советской системе образования // Высшее образование сегодня. 2018. № 1. С. 2–6

Вольчик В.В., Корытцев М.А., Маслокова Е.В. Институты и идеология менеджизма в сфере высшего образования и науки // Управленец. 2019а. Т. 10. № 6. С. 15–27

Вольчик В.В., Корытцев М.А., Маслокова Е.В. Реформы, неявное знание и институциональные ловушки в сфере образования и науки // Tetra Economicus. 2019б. Т. 17. № 2. С. 146–162.

Головчин М.А. Спорные решения для «нового образования» // Журнал институциональных исследований. 2022. Т. 14. № 4. С. 70–82.

Губа К.С., Соколов М.М., Цивинская А.О. // Фиктивная эффективность: что на самом деле оценивал мониторинг эффективности образовательных организаций // Вопросы образования. 2020. № 1. С. 97–125.

Доровских Е.М., Савватеев А.В. Есть ли перспективы у новой реформы образования? // ЭКО. 2023. № 5. С. 8–19.

Донских О.А. Нашему образованию нужен косметический ремонт или полная реконструкция? // ЭКО. 2023. № 5. С. 33–53.

Калгин А.С., Калгина О.В., Лебедева А.А. Оценка публикационной активности как способ измерения результативности труда учёных и её связь с мотивацией // Вопросы образования. 2019. № 1. С. 44–86.

Капогузов Е.А. Новый государственный менеджмент: эволюции и уроки для России // ЭКО. 2023. № 3 (585). С. 124–139.

Капогузов Е.А., Латов Ю.В. Адаптация к «навязанным» институциональным изменениям (на примерах имплементации западных институтов в постсоветской России) // Tetra Economicus. 2021. Т. 20. № 2. С. 132–146.

Клячко Т.Л. Высшее образование в России: доступность, стоимость, мотивация // Экономика образования. 2007. № 4. С. 15–22

Кочетов А.Н. Профессиональное образование в 60–80-х годах путь к инфляции // Отечественная история. 1994. № 4–5. С. 143–158.

Крюков В.А. Путь к истокам // ЭКО. 2023а. № 5. С. 4–7.

Крюков В.А. Тернистый путь // ЭКО. 2023б. № 3. С. 4–7.

Кузьминов Я., Юдкевич М. Университеты в России: как это работает. 2-е издание. М.: Издательский дом высшей школы экономики, 2022.

Курбатова М.В. Управление по результатам в российском образовании: проблемы нормативного регулирования // ЭКО. 2023. № 3 (585). С. 8–26.

Курбатова М.В., Донова И.В. Провалы государства в реализации проекта эффективного контракта // Журнал институциональных исследований. 2022. Т. 14. № 4. С. 56–69.

Курбатова М.В., Донова И.В. Эффективный контракт в высшем образовании: замыслы и результаты // Высшее образование в России. 2023. Т. 32. № 4. С. 23–41.

Курбатова М.В., Левин С.Н., Саблин К.С. «Утроенный провал» институционального проектирования в реформировании высшего образования России // Журнал институциональных исследований. 2020. Т. 12. № 4. С. 94–111.

Ореховский П.А. Концепты университета в различных дискурсах и российская реформа образования // Вопросы теоретической экономики. 2017. № 1. С. 74–87

Полтерович В.М. Элементы теории реформ. М.: Экономика, 2007.

Польдин О.В., Матвеева Н.Н., Стерлигов И.А., Юдкевич М.М. Публикационная активность вузов: эффект проекта «5–100» // Вопросы образования. 2017. № 2. С. 10–35.

Радтке У., Бруне-Вавер С. Дифференциация вузовского ландшафта в Германии после введения «Инициативы по выделению элитных вузов»: итоги и перспективы. Университетский альянс Бохум – Дортмунд – Дуйсбург-Эссен, 2017.

Роцин С., Рудаков В. Влияние качества вуза на заработную плату выпускников // Вопросы экономики. 2016. № 8. С. 74–95.

Савватеев А.В. Манифест спасения массовой школы в России // ЭКО. 2023. № 5. С. 8–19.

Эффективный контракт для профессионалов социальной сферы: тренды, потенциал, решения. Экспертный доклад / Отв. ред. Я.И. Кузьминов, С.А. Попова, Л.И. Якобсон. М.: Изд. дом Высшей школы экономики, 2017. 141 с.

Якобсон Л.И. Сообщество исследователей и оценки «академической успеваемости» // Журнал новой экономической ассоциации. 2021. № 2. С. 164–170.

Barber M., Donnelly K., Rizvi S. An avalanche is coming. Higher education and the revolution ahead. – L.: The Institute for Public Policy Research. March 2013.

Lorenz, C. (2012). If You're So Smart, Why Are You under Surveillance? Universities, Neoliberalism, and New Public Management. *Critical Inquiry*. No. 38(3). Pp.599–629. <http://doi.org/10.1086/664553>

North, D.C. Institutional Competition. Germany. Munich, 1994.

Статья поступила 08.06.2023

Статья принята к публикации 26.06.2023

Для цитирования: Капогузов Е.А. Реформа образования в России: идеология и институты // ЭКО. 2023. № 8. С. 139–154. DOI: 10.30680/ECO0131-7652-2023-8-139-154

Информация об авторе

Капогузов Евгений Алексеевич (Москва) – доктор экономических наук, доцент, заведующий учебно-научной лабораторией изучения экономик стран БРИКС МГУ им. М.В. Ломоносова; Институт экономики РАН.

E-mail: egenk@mail.ru; ORCID: 0000-0001-8083-5654

Summary

Е.А. Капогузов

Education Reform in Russia: Ideology, Institutions and Incentives

Abstract. The author continues the discussion on the problems of education reform started in No. 5 of the journal “ЭКО” for 2023. The paper shows the absence of a clear ideology of the reform as applied to higher education, the emphasis on the neoliberal nature of the reforms. The author characterizes the key institutions that emerged in the course of the reforms, their shortcomings and contradictions, mainly related to the blind transfer of the ideology of “educational managerism” to the Russian soil. The necessity to reduce segregation in the university environment and the transition from bureaucratic accountability to trust in professionals in the system of higher education is argued.

Keywords: *education reform; new state management; institutional analysis; reformers' discourses*

References

- Balatsky, E.V. (2014a). How a bubble was inflated from higher education in Russia. *Problems of management in social systems*. Vol. 7. No. 11. Pp. 56–83. (In Russ.).
- Balatsky, E.V. (2014b). Syndrome of arrhythmia of reforms in the system of higher education. *Journal of the new Economic Association*. No. 4 (24). Pp. 111–14. (In Russ.).
- Balatsky, E.V., Ekimova, N.A. (2015). The problem of manipulation in the RSCI system. *Herald of UrFU. Series: Economics and Management*. Vol. 14. No. 2. Pp.166–178. (In Russ.).
- Barber, M. (2011). *Instruction for deliverers. How the implementation of reforms in the UK public services sector was ensured*. Moscow. HSE Publ. (In Russ.).
- Barber, M., Donnelly, K., Rizvi, S. (2013). *An avalanche is coming. Higher education and the revolution ahead*. L.: The Institute for Public Policy Research. March.
- Bok, D. (2012). *Universities in the Marketplace: The commercialization of higher education*. Moscow. HSE Publ. 224 p. (In Russ.).
- Bordovskikh, G.A. (2018). What was the best in the Soviet system of education. *Higher education today*. No. 1. Pp. 2–6. (In Russ.).
- Dorovskikh, E.M., Savvateev, A.V. (2023). Are there prospects for the new education reform. *ECO*. No. 5. Pp. 8–19. (In Russ.).
- Donskikh, O.A. (2023). Does our Education Need a Facelift or a Complete Overhaul? *ECO*. No. 5. Pp. 33–53. (In Russ.).
- Golovchin, M.A. (2022). Controversial Decisions for the “New Education”. *Journal of Institutional Studies*. Vol. 14. No. 4. Pp. 70–82. (In Russ.).
- Guba, K.S., Sokolov, M.M., Tsivinskaya, A.O. (2020). Fictitious effectiveness: what was actually assessed by the monitoring of the effectiveness of educational organizations. *Questions of education*. No. 1. Pp. 97–125. (In Russ.).
- Jakobson, L.I. (2021). The community of researchers and «academic performance» evaluation. *Journal of the New economic association*. Vol. 50. No. 2. Pp. 164–170. (In Russ.).
- Kalgin, A.S., Kalgina, O.V., Lebedeva, A.A. (2019). Evaluation of Publication Activity as a Way of Measuring the Productivity of Scientists. *Educational Studies Moscow*. No. 1. Pp. 44–86. (In Russ.).
- Kapoguzov, E.A. (2023). New public management: evolutions and lessons for Russia. *ECO*. No. 3 (585). Pp. 124–139. (In Russ.).
- Kapoguzov, E.A., Latov, Yu.V. (2021). Adaptation to “imposed” institutional changes (on the examples of the implementation of Western institutions in post-Soviet Russia). *Terra Economicus*. Vol. 20. No. 2. Pp. 132–146. (In Russ.).
- Klyachko, T.L. (2007). Higher education in Russia: accessibility, cost, motivation. *Economics of education*. No. 4. Pp. 15–22. (In Russ.).
- Kochetov, A.N. (1994). Vocational education in the 60–80s, the path to inflation. *Otechestvennaya istoriya*. No. 4–5. Pp. 143–158. (In Russ.).
- Kryukov, V.A. (2023a). Path to the origins. *ECO*. No. 5. Pp. 4–7. (In Russ.).
- Kryukov, V.A. (2023b). Thorny path. *ECO*. No. 3. Pp. 4–7. (In Russ.).
- Kurbatova, M.V. (2023). Results Based Management in Russian Education: Regulatory Problems. *ECO*. No. 3 (585). Pp. 8–26. (In Russ.).
- Kurbatova, M.V., Donova, I.V. (2022). Failures of the state in the implementation of the project of an effective contract. *Journal of institutional studies*. Vol. 14. No. 4. Pp. 56–69. (In Russ.).

- Kurbatova, M.V., Donova, I.V. (2023) Effective contract in higher education: ideas and results. *Higher education in Russia*. Vol. 32. No. 4. Pp. 23–41. (In Russ.).
- Kurbatova, M.V., Levin, S.N., Sablin, K.S. (2020). The «tripled failure» of institutional design of higher education reform in Russia. *Journal of Institutional Studies*. Vol. 12. No. 4. Pp. 94–111. (In Russ.).
- Kuzminov, Y.I., Popova, S.A., Jacobson, L.I.. (2017). An effective contract for social professionals: trends, potential, solutions. *Expert report*. Moscow, HSE Publ. 141 p. (In Russ.)
- Kuzminov, Ya., Yudkevich, M. (2022). *Universities in Russia: how it works*. 2nd edition. Moscow. Publishing House of the Higher School of Economics. (In Russ.).
- Lorenz, C. (2012). If You're So Smart, Why Are You Under Surveillance? Universities, Neoliberalism, and New Public Management. *Critical Inquiry*, 38(3). Pp. 599–629. <http://doi.org/10.1086/664553>
- North, D.C. (1994) Institutional competition. Germany: Munich, 1994.
- Orekhovsky, P.A. (2017). University concepts in various discourses and the Russian education reform. *Questions of Theoretical Economics*. No. 1. Pp. 74–87. (In Russ.).
- Pol'din, O.V., Matveeva, N.N., Sterligov, I.A., Yudkevich, M.M. (2017). Publication activity of universities: the effect of the project “5–100”. *Educational Studies Moscow*. No. 2. Pp. 10–35. (In Russ.).
- Polterovich, V.M. (2007). *Elements of the theory of reforms*. Moscow. Ekonomika. (In Russ.).
- Radtke, U., Brune-Waver, S. (2017). *Differentiation of the university landscape in Germany after the introduction of the “Initiative for the selection of elite universities”*: results and prospects. University Alliance Bochum – Dortmund – Duisburg-Essen. (In Russ.).
- Roshchin, S., Rudakov, V. (2016). The effect of university quality on graduates' wages. *Voprosy Ekonomiki*. No. 8. Pp. 74–95. (In Russ.).
- Savvateev, A.V. (2023). Manifesto for saving mass schools in Russia. *ECO*. No. 5. Pp. 8–19. (In Russ.).
- Volchik, V.V., Korytsev, M.A., Maslyukova, E.V. (2019a). Institutions and Ideology of Managerialism in Higher Education and Science. *The Manager*. Vol. 10. No. 6. Pp. 15–27. (In Russ.).
- Volchik, V.V., Korytsev, M.A., Maslyukova, E.V. (2019b). Reforms, tacit knowledge and institutional traps in education and science. *Terra Economicus*. Vol. 17. No. 2. Pp. 146–162. (In Russ.).

For citation: Kapoguzov, E.A. (2023). Education Reform in Russia: Ideology, Institutions and Incentives. *ECO*. No. 8. Pp. 139–154. (In Russ.). DOI: 10.30680/ECO0131-7652-2023-8-139-154

Information about the author

Kapoguzov, Evgeny Alekseevich (Moscow) – Doctor of Economic Sciences, Head of the Educational and Scientific Laboratory for Studying the Economies of the BRICS Countries of Moscow State University. M.V., Lomonosov; Institute of Economics of the Russian Academy of Sciences.

E-mail: egenk@mail.ru; ORCID: 0000-0001-8083-5654