



УДК 32.019.51

## Министерство и вузы: игры на политическом поле

М. Л. Бляхер

*Тихоокеанский государственный университет, г. Хабаровск*

**Аннотация:** Цель работы – выявить и описать последствия избыточных форм политической регуляции для функционирования социальной организации. Объектом исследования выступает взаимодействие вуза и профильного министерства в текущем столетии. Предметом – структурные и функциональные изменения в вузе, вызванные избыточной регуляцией, и противодействие ей. Эмпирическим основанием для исследования выступает коллекция из 67 биографических интервью с работниками вуза и студентами, собранных или предоставленных в распоряжение автора. Интервью собирались в три серии: в 2003, 2009 и 2010 гг., что позволяет проследить динамику процесса. Дополнительным материалом выступает количественный анализ нормативных актов, издаваемых профильным министерством.

В работе показано, что реформирование высшего образования опиралось не столько на его изучение и реальную властную дистрибуцию внутри вуза, сколько на устойчивые мифы, присутствующие на политическом поле с позднего советского периода. Невозможность согласовать мифологические и реальные представления проявилась в стремлении политической структуры к выработке формальных показателей, позволяющих сделать подконтрольной всю (формальную и неформальную) деятельность вузов. Идеологическим обоснованием этой административной активности выступает «Болонский процесс» и вхождение в мировое образовательное пространство.

Но вузы (особенно провинциальные) существуют не столько благодаря международному образовательному пространству, сколько благодаря вписанности в региональное сообщество. Разрыв этих связей при возрастании жесткости контроля приводит вузы к деградации. Это вызывает к жизни достаточно сложные «тактики избегания» со стороны вузов. Они стремятся, не вступая в конфликт с профильным министерством и получая от него финансирование, сохранить живительную связь с местом и привычную систему практик. Формой избегания выступает формирование административного «защитного слоя» внутри вуза, деятельность которого направлена исключительно на взаимодействие с министерством. Однако «защитный слой» начинает прорастать вглубь вузовской структуры, порождая все новые бюрократические образования, доходящие до уровня факультетов и кафедр. В результате время, которое преподаватель физически способен потратить на учебный процесс, сокращается, а сам учебный процесс обесмысливается. Единственным легитимным смыслом образования выступает свидетельство о социальной полноценности его обладателя.

**Ключевые слова:** властное поле, политический миф, дискурс, высшее образование, неформальные практики, тактика избегания.

Несмотря на существенные различия в политическом климате, у России нулевых и десятых годов есть важная общая черта – почти маниакальная

страсть государственных структур к нормированию и регулированию. На всех уровнях, от местного до национального, власть стремилась и стремится к максимально плотному контролю над всеми актерами, находящимися на «подведомственной территории». Этот процесс и его последствия в отдельных областях общественной жизни уже не раз становились предметом тщательного анализа [3; 10].

Мы сосредоточим внимание не столько на самом процессе гиперрегулирования, сколько на его «идеологическом обосновании» управляющими и реакции на такое обоснование управляемых. Попытаемся описать, как расхождения между «регуляторами» и непосредственными участниками той или иной социальной деятельности в восприятии характера и смысла этой деятельности воплощаются в гиперрегулирование и почему возникают подобные расхождения. Как устойчивые смысловые комплексы (мифы), которыми руководствуются управляющие, проявляют себя при столкновении с управляемой реальностью.

Наиболее подходящим для такого анализа полем является высшее образование. Во-первых, это одна из самых обсуждаемых сегодня сфер в стране. Ей посвящают номера популярные журналы [3; 9; 11], о ней дискутируют на популярных интернет-сайтах и форумах. Во-вторых, именно здесь легче всего «ловится» коррупция (а значит, набираются очки защитниками «общественных интересов»). В-третьих, в артикулируемых представлениях о высшем образовании пласт того, что «всем известно», чрезвычайно велик. На него-то и опираются государственные реформаторы, проводники властных усилий.

### **Университет на старте реформ: мифы управления**

С чем же пришло высшее образование к началу «великого перелома», т. е. повышенной административной активности профильного министерства (2002–2003 гг.)? Негосударственных вузов было больше, чем государственных (54,1 и 45,9 % соответственно). То есть люди готовы были содержать образование «на свои кровные». Понятно, что частные вузы в большинстве своем были небольшими. Но если добавить коммерческих слушателей из вузов государственных, то в эту категорию попадет почти половина учащихся (45,6 %). При этом само число студентов за десятилетие выросло в два раза. В полтора раза увеличилось число преподавателей [4, с. 167]. Высшее образование хотя и не могло конкурировать с сырьевыми отраслями и торговыми корпорациями, было тем не менее, одной из немногих активно развивающихся отраслей, вполне рентабельных и к тому же вписанных не в «глобальную экономику», а в местное сообщество.

Сформировалась и структура, отвечавшая реальным потребностям вуза. При ее анализе целесообразно воспользоваться классификацией М. Соколова [12] и выделить в пространстве университета три социальные группы: студентов, преподавателей и администраторов. В свою очередь, преподаватели более или менее явно делятся на элиту (ведущие педагоги и исследователи) и массу (основная часть профессорско-преподавательского состава). Админи-

страция – на внутреннюю (обеспечивающую учебный процесс) и внешнюю (министерство и другие государственные структуры). Каждая из групп обладает своими стратегиями и ресурсами для маневра. По заключению М. Соколова, «политический режим» в университете детерминируется двумя типами ресурсов: экономическими и собственно политическими. Ресурсы первого типа связаны с возможностью привлечения в вуз финансов, второго – с влиянием на принимаемые там решения.

В рассматриваемый период властная и хозяйственная дистрибуция в вузе выглядела следующим образом. Роль внешней администрации в жизни университета оставалась довольно скромной. Поставляемые ею финансовые ресурсы, равно как и возможности контроля, были относительно невелики. Эпизодические проверки легко преодолевались с помощью неформальных методов. Большую роль играла внутренняя администрация. Именно ректор и ректорат отбивали атаки внешней среды, формулировали и реализовывали маркетинговую политику вуза, координировали усилия с другими вузами. Вполне понятно, что внутренняя администрация решала и традиционные задачи (расписание, содержание лабораторий и аудиторного фонда, ремонт общежитий и т. д.). Но именно политическая функция делала ее позиции наиболее весомыми.

Место основной массы профессорско-преподавательского состава в политическом пространстве университета определялось тем, что именно она осуществляла подготовку студентов, т. е. оказывала те самые услуги, за которые потребитель (студент или его родители) готов был платить. Чем более важным ресурсом являлись платные студенты, тем значимее была и эта группа. Впрочем, экономический ресурс группы почти не подкреплялся ресурсом политическим. Ее представители, как правило, не входили в официальные органы управления университетом. Здесь неформальность проявлялась гораздо сильнее, чем в иных группах. И это не только «взятки», механизм которых описан Э. Леонтьевой [9, с. 98], но и, скажем, использование в коммерческих целях университетских лабораторий, оборудования и площадей.

Притом что подобная неформальная деятельность (осуществлявшаяся при попустительстве внутренней администрации и под ее «крышей») «выламывалась» из устойчивых представлений о вузе и смысле его существования, она вполне устраивала основных потребителей – студентов. Во всяком случае, часть из них. Она позволяла решать их задачи (получение статуса «человека с дипломом», переезд в более крупный город и т. п.), не отвлекаясь «на мелочи» – на учебу. Здесь совершенно очевидна функция вуза по воспроизводству «социально полноценных» людей.

Были и студенты, ориентировавшиеся на получение знаний, активное включение в научное или профессиональное сообщество. «Грантовая наука» и экспертное сообщество еще не утратили тогда престижа и значения. Не стоит забывать и о существовании относительно свободного бизнеса, нуждавшегося в квалифицированном персонале (бухгалтерах, маркетологах, специалистах по связям с общественностью и т. д.). Таким студентам нужны были другие педагоги. «Основная масса» преподавателей их мало

устроивала. *«Да, мне интересно. Я потому и учиться пошел, что интересно. Только вот, как учат? Пока препод двадцать раз для особо одаренных объяснит, я уже со скуки скончаюсь. Да и объясняет-то он... не особенно. Сам две книжки прочитал. Это сегодня!»* (бывший студент специальности «социальная работа», 23 г.).

На них и была рассчитана группа, условно обозначенная нами как преподавательская элита. В 1990-е гг. у нее имелся собственный ресурс. Речь идет о возможности организовывать стажировки, обеспечивать приглашения на участие в конференциях, но главное – о грантах, в том числе зарубежных. Гранты в тот период часто предоставлялись не организации, а инициативной группе или конкретному исследователю и, уходя в другой вуз, он забирал этот ресурс с собой. Важна была преподавательская элита и с точки зрения имиджа вуза (а значит – его привлекательности). Играла она определенную роль и при взаимодействии с внешним окружением. Наличие у профессора либо доцента устойчивых связей с прибыльным сектором экономики или властным лицом тоже включало его в круг избранных. Избранные входили в разнообразные советы, получая возможность влиять на принятие решений.

В отличие от студентов советских вузов, являвшихся лишь объектом формирующего воздействия, студенты 1990-х гг. выступали в качестве реальной силы. Именно они (их родители и иные спонсоры) оплачивали ту или иную вузовскую стратегию, делали ее эффективной. От них зависело выживание вуза, само его существование. Сам рост числа университетов и студентов в условиях демографического спада свидетельствовал о том, что вузы 1990-х гг. устраивали общество.

В 1990-е гг. сложились достаточно устойчивые представления о том, за чем студент идет в вуз и как получить искомое. Студент (потребитель) знал, какой именно вуз может предоставить ему ту или иную услугу. Для элитарных вузов общероссийского масштаба (МИФИ, МФТИ, МАИ, МГИМО, ВШЭ, РАГС и т. д.) это были уникальные профессии и/или уникальный круг общения. В региональных элитарных вузах, нацеленных на воспроизводство местной элиты, приобреталась санкция на замещение должностей определенного уровня. Диплом подобного вуза не гарантировал назначения на должность, но без него получить ее было маловероятно. И, наконец, «рядовые» вузы занимались воспроизводством особого типа «человека с дипломом».

Но при всех явных и не вполне явных успехах образование, большая часть которого находилась в неформальной зоне, не сформировало нового дискурса. Дискурс остался прежним. Общедоступное, бесплатное («бюджетное») и, конечно же, «лучшее в мире» образование продолжало доминировать и в общественном сознании, и в публичных дискуссиях. Как показывает анализ посвященных этой теме материалов СМИ<sup>1</sup>, здесь смешалось множество представлений самого разного происхождения. От советской эпохи было унаследовано определение целей: подготовка специалистов для нужд народ-

---

<sup>1</sup> Для анализа были выбраны три массовые газеты («Российская газета», «Известия», «Золотой рог») и четыре интернет-издания (expert.ru, vz.ru, amurmedia.ru, hdirussia.ru).

ного хозяйства, овладение багажом знаний, созданных человечеством, и др. Встречаются также воспитание патриота и гражданина, удержание молодежи на «местах», повышение общего уровня культуры, оказание востребованной услуги и т. д. Взаимоисключающие смыслы высокого профессионализма и общедоступности прекрасно уживаются в рамках одной статьи, одного нормативного документа.

Вместе с тем были вещи несомненные, о которых «все знают». Первое несомненное знание, отраженное в большей части интервью, да и во вполне публичных текстах об образовании, это – коррупция. Ее исследуют ученые [7–9], о ней говорят респонденты. Причем особого различия между коррупцией и платой за обучение они не делают. Коррупционные практики – тоже плата за обучение, а та в свою очередь – институционализируемая, узаконенная коррупция. Разница между ними невелика [11]. Коррупция не только снижает качество образования, но и нарушает социальную справедливость, равенство доступа к образованию. Это положение не обсуждается и не аргументируется. Это – непреложный факт. Коррупция стала одним из важнейших мифов, легших в основу наступления внешней администрации на вузы. Внешняя администрация (министерство) должна защитить студентов, страдающих от коррупционеров. Но страдают не только студенты. Под ударом оказываются настоящие педагоги, те самые «нищие доценты», задавленные, с одной стороны, коррупционерами, а с другой – ректоратом.

Следующим несомненным концептом становится «ректорский произвол». В 1990-е гг. ректор – главный и практически самовластный «разрешитель», на свой страх и риск формирующий стратегию университета и согласующий интересы различных групп. Формально он был подотчетен профильному министерству. Но поскольку, по экспертным оценкам, порядка 70 % бюджетов университетов составляли «внебюджетные фонды», плата за обучение и доходы от коммерческой деятельности, де факто такая подотчетность почти никак не связывала его. Он был не одним из акторов во властном поле вуза, но равнодействующей этих акторов. В зависимости от преобладания «массовых» или «элитарных» студентов сильной оказывалась та или иная группа преподавателей. Соответственно, другая группа и представляла ущемленной «ректорским произволом», поскольку ресурсы частично перераспределялись в пользу «сильных».

Но гораздо больше «ректорский произвол» (самостоятельность) смущал внешнюю бюрократию – профильное министерство. Финансово самостоятельным ректором управлять гораздо сложнее, с ним нужно договариваться. Но это неудобство тоже следовало облечь в форму общего блага. В роли такого блага, попранного «ректорским произволом», выступило качество образования, а инструментом его достижения стал Болонский процесс. Это напоминало схему, в свое время обозначенную Л. Е. Бляхером как «презумпция виновности» [2]. Издается распоряжение, имеющее рекомендательный характер. То есть введение нормы вроде бы отдается на усмотрение вуза. Но при проверках данный фактор вполне может оказаться определяющим. Правда,

может и не оказаться. Соответственно, вуз может получить лицензию на продолжение деятельности, а может и не получить. Ergo – лучше исполнить.

Наступление на вузы происходило в несколько этапов. Первый, подготовительный, этап был связан с присоединением России к Болонскому процессу в сентябре 2003 г. Внешние изменения были не особенно значительными, да и большая часть из них была просто блокирована вузами. Отношение вузов к нововведениям достаточно ясно передают встречающиеся в интервью выражения «отбились от бакалавриата», «защитили специалитет». Но дело было не в самих нововведениях. Единое образовательное пространство Европы, академическая мобильность, ориентация на общеевропейский рынок труда и т. п. [8, с. 34–67] стали тем знаменем, под которым можно было начать наступление на вузы.

Присоединение к Болонскому процессу, который изначально был порождением бюрократии, а не вузов, дало в руки министерства важнейший политический ресурс – систему формализованных показателей. Появился вполне определенный предмет для проверок. Как отмечали респонденты, с 2004–2005 гг. их число и жесткость начали возрастать. Казалось бы, все меры, осуществлявшиеся под лозунгами Болонского процесса, были вполне благими. Однако подавляющее большинство российских вузов было вписано не в «общеевропейский рынок», а в местное сообщество. Разрыв связей с ним был губительным. А элитарные вузы, которые ориентировались на вхождение в мировую науку, прекрасно справлялись с этим и без «единого образовательного пространства». Именно поэтому советы ректоров всячески противились реализации положений Болонского соглашения, переводя их в разряд ритуальных фраз.

Вторым этапом наступления на вузы стало лишение их финансовой самостоятельности. Резко возрастает бюджетное финансирование, которое начинает превышать внебюджетное, причем его получение жестко связано с позицией ректора и вуза в отношении нововведений профильного министерства. На первый взгляд, увеличение господдержки, освобождавшее вузы от необходимости зарабатывать деньги, должно было облегчить их существование, однако сам факт выделения бюджетных средств дал министерству основания усилить финансовый контроль. На вузы обрушивается шквал финансовых проверок. В конечном итоге они лишаются возможности распоряжаться даже тем, что заработали самостоятельно. Все доходы вуза сегодня поступают в федеральное казначейство, а расходы жестко нормируются по статьям, утверждаемым в министерстве.

В результате начинаются изменения на уровне преподавательских практик. Разрыв во имя «общеевропейского рынка» живительной связи с местным сообществом и сетевых взаимодействий с «незримым колледжем» (для элитарных вузов) приводит к снижению востребованности знаний вообще. Сохраняет значение только диплом, дающий право на замещение должности в государственном или бюджетном учреждении. Все больше студентов идет в вуз не за знаниями, а за статусом социально полноценного человека («человека с дипломом»), за возможностью перебраться в более крупный город, включиться в социальную сеть и т. д.

В соответствии с этим социальным запросом формируется и стратегия преподавателей. В условиях, когда студенты не заинтересованы в усвоении программы даже по своей специальности, модель «откупа» от ненужных предметов перестает работать. Ведь деятельность преподавателей и вуза в целом регулируется сложной системой нормативов, среди которых важное место занимает успеваемость. Поэтому преподавателю оказывается выгоднее пойти студенту навстречу, чем проявлять принципиальность, чреватую конфликтом с начальством. Снижать требования преподавателей заставляет и падение общего образовательного уровня студентов, на которое обращают внимание почти все респонденты из числа педагогов со стажем.

Не способствует принципиальной позиции преподавателя и система оплаты труда, при которой существенную часть заработка составляют надбавки. Их получение связывается с выполнением определенных требований, главное из которых заключается в том, что все принятые студенты (или их подавляющее большинство) должны быть выпущены дипломированными специалистами. Принципиальность преподавателя грозит ему прямыми материальными потерями. Если раньше преподавателей принуждали к «лояльности на экзамене» исключительно по отношению к «платным» студентам, то с переходом к системе, когда в случае отчисления студента вуз должен вернуть государству выделенные на его обучение средства, эта практика распространилась и на «бюджетников».

Немаловажно и увеличение аудиторной нагрузки на преподавателя, при этом что многим из них по-прежнему приходится работать на нескольких «дисциплинах» или даже в нескольких университетах. У преподавателя, который расплачивается за свою принципиальность личным временем, его просто может не оказаться. В такой ситуации, которую хорошо описывает введенное К. Титаевым понятие «академический сговор» [13], взаимодействие между среднестатистическим студентом и среднестатистическим преподавателем направлено на то, чтобы первый в дальнейшем получил диплом, а второй имел хорошую отчетность. «Успешность» образовательного процесса для среднего преподавателя – это успешное прохождение студентом административных проверок. Разумеется, бывают и исключения. Никто не может запретить педагогу быть требовательным, а студенту – прилежным. Однако это сопряжено с дополнительными усилиями, не сулящими ни малейшей выгоды. В подобной атмосфере к «санкциям» начинают прибегать и студенты. Отсюда все более частые обвинения преподавателей в вымогательстве, харрасменте и т. д.

По идее, бенефициариями реформ должны были стать ведущие педагоги и исследователи, менее других задействованные в «теневых» практиках. Ведь именно их ресурсом была возможность вхождения в мировую науку, и именно на них, казалось бы, были рассчитаны гранты и мегагранты, размеры которых резко выросли. Если в конце 1990-х гг. средний грант министерства составлял 100 тыс. руб., то сегодня – от 1,5 до 5 млн руб. Однако грант теперь

выделяется вузу и его нельзя унести с собой при переходе на другую работу<sup>1</sup>. Мало того, поскольку заказчиком и приемщиком работы выступает административная структура, складываются условия для возникновения знаменитого парадокса «рынка “лимонов”» [1], когда качественные проекты проигрывают ярким и «правильно» презентированным. При этом относительная независимость, которой пользовался элитарный педагог в 1990-е гг., резко идет на убыль. В результате, несмотря на освобождение от «ректорского произвола», положение вузовской элиты не улучшилось, а ухудшилось.

Не выиграла от реформ и основная масса преподавателей, во многом утративших возможность неформального заработка. В отличие от 1990-х гг., когда студент «откупался» от ненужных, с его точки зрения, предметов, сегодня педагог чуть ли не более студента заинтересован в том, чтобы поставить ему очередной зачет. Но такой поворот негативно сказался и на студентах, из активных участников учебного процесса вновь превратившихся в его объект.

Вынужденное изменение стратегий под воздействием министерских инициатив не пошло на благо вузам. Дело в том, что успешность вуза зависит от его популярности среди студентов. Между тем, как показывают материалы опроса, проведенного с участием автора в 2013 г., высокие идеалы Болонского процесса не особенно вдохновляют среднестатистического абитуриента, а формальные нормативы, вводимые внешней бюрократией, препятствуют реализации привычной и понятной системы практик. Весьма показателен в этом плане рост усилий, которые предпринимают вузы для привлечения студентов. Если до 2003 г. рекламные кампании были для университетов чем-то исключительным, то сегодня, по свидетельству респондентов, это существенная статья в их бюджетах.

Поэтому внешнее воздействие, идущее вразрез с устоявшимися и частично институционализированными практиками, воспринималось университетским сообществом, причем всеми его составляющими, как насилие, от которого необходимо защищаться. Формируются тактики, направленные на уклонение от идущих сверху импульсов, с тем чтобы сохранить прежнюю систему практик, не вступая в конфликт с государственным органом. Вуз включался в бюрократический обмен документами, не меняя или минимально меняя принципы деятельности, обеспечивавшие его выживание и привлекательность для потенциальных абитуриентов.

---

<sup>1</sup> В порядке расходования грантов, выделяемых рядом российских фондов в 2014 г., произошли изменения. «Правила организации и проведения работ по научным проектам, поддерживаемым федеральным государственным бюджетным учреждением «Российский фонд фундаментальных исследований», утвержденные 29 января 2014 г., предполагают возможность расторжения трехстороннего соглашения между РФФИ, грантополучателем и организацией по инициативе руководителя проекта с целью заключения соглашения с другой организацией (п. 3.3 указанного документа). Аналогичная возможность заложена в типовом соглашении с грантополучателем (руководителем проекта) и организацией – адресатом финансирования, заключаемом Российским научным фондом (п. 2.3.17, 2.6.16). – *Ред.*



## **Имитационные практики в университете**

Первый раунд в схватке с министерством (2004–2007 гг.) вузы хоть и с потерями, но выиграли. Бюджетное финансирование и повышение платы за обучение в условиях роста платежеспособности населения компенсировали сокращение числа лиц, стремившихся получить образование, и возможностей для коммерческой деятельности. Но, ощущая, что его инициативы блокируются, гасятся оппортунистическим поведением вузов, министерство усилило свое давление. С 2008 г. плотность регулирования в области высшего образования заметно возросла. Резко увеличивается количество документов, производимых Министерством образования и науки: в 2007–2013 гг. их было произведено в 4 раза больше, чем за 1991–2007 гг. Растет число нормативных показателей. За последние пять лет число таких нормативов (отчетные параметры, аккредитационные показатели и т. д.) увеличилось в 16 раз [3]. Вузы полностью утратили свободу в расходовании средств. Как отмечают информанты, с 2010 г. часть средств вуза замораживается и возвращается ему, только если он выполнил все требования министерства по «реформированию образования».

Столкнувшись с министерским давлением, вузы сделали ставку на тактику уклонения. Не отказались они от нее и в условиях нового взлета нормирования, но масштабы административного наката заставили их прибегнуть к выстраиванию эшелонированной обороны, прежде всего посредством усложнения собственной административной структуры. Если раньше атаки министерства отбивались с помощью подручных средств (т. е. традиционных вузовских структур), то с началом массированных «бомбардировок» с его стороны возникла потребность в более надежной защите. Ведь исполнение всех или хотя бы большинства министерских инструкций означало бы полное прекращение деятельности вуза.

Для защиты от внешней администрации создаются различного рода отделы, управления и подразделения, не имеющие прямого отношения к учебному процессу. К сожалению, мы не располагаем общими данными о динамике численности административного аппарата по стране, но в исследованных вузах за рассматриваемый период она выросла в 2,7–3,5 раза, причем именно за счет новых подразделений. Уже в 2008 г. новая вузовская бюрократия превысила по численности традиционную (диспетчерская, учебная часть, отдел кадров и т. д.), а начиная с 2011 г. – и все другие группы работников вузов.

Таким образом, ответом вуза на внешнее воздействие становится создание очередной специализированной бюрократической структуры. Именно в качестве защитников вуза и воспринимают себя сотрудники этих структур. Иными словами, вузы выстраивают защитный слой бюрократии, главная и осознаваемая функция которого – отражение атак со стороны министерства. Казалось бы, задача решена. Найденный инструмент уклонения позволяет четко и эффективно реагировать на внешнее регулирование, смягчать его последствия, сохраняя в неприкосновенности образовательное ядро университета. Однако имеется ряд моментов, которые делают средство борьбы с болезнью чуть ли не более опасным, чем сама болезнь.

Во-первых, соответствующие должности не предусмотрены министерством. Точнее, предусмотрены – но как рекомендация. Изыскивать средства на них университет должен из внутренних источников, за счет экономии. Экономить же проще всего на преподавателях. Собственно, больше не на ком. Экономия на студентах мгновенно отзывается падением числа желающих поступить, а значит – финансовыми потерями. А экономить на традиционной вузовской администрации не позволяет специфика властной дистрибуции.

Понятно, что сокращение числа преподавателей возможно лишь при увеличении нагрузки на остальных. Но учебная нагрузка регулируется трудовым законодательством, и прямое ее увеличение имеет свои пределы. Поэтому меняется соотношение аудиторной («горловой») и внеаудиторной нагрузки. *«У нас за последние годы все контрольные работы, все расчетно-графические, все срезали. На консультации оставили знаете сколько? На заочника – 15 минут, на дневника – 10 минут в семестр. На диплом – 3 часа. Можно руководить дипломом за три часа? Вот так-то. Осталась только горловая нагрузка и экзамены»* (доцент университета, 43 года).

По свидетельству респондентов, в результате подобных действий в 2007–2009 гг. было сокращено до десятой части профессорско-преподавательского состава. Это, естественно, отразилось на качестве обучения, что отчетливо зафиксировало внешнее тестирование. Катастрофические итоги тестирования вызвали новый взлет министерской активности – и создание в вузах новых «защитных» подразделений. И поскольку возможности для сокращения внеаудиторной нагрузки оказались достаточно быстро исчерпаны, дальнейшее перераспределение средств в пользу административных работников осуществлялось за счет «оптимизации потоков», т. е. объединения студенческих групп при проведении лекционных и семинарских занятий. Поиск средств на новые административные структуры обернулся к настоящему времени сокращением 30 % преподавательских ставок при 5–6%-ном сокращении набора. Очевидно, что в подобных условиях трудно ждать от преподавателей сложных форм педагогического творчества.

Во-вторых, хотя весь смысл создания новых структур внутренней бюрократии состоял в защите учебного процесса (уже на тот момент отчасти имитационного), следствием их появления стало увеличение «бумажной работы», ложащейся на преподавателя. По рассказу одного из информантов, с целью «оптимизации начисления заработной платы» ему, как и всем работникам вуза, было предложено заполнить таблицу из 46 пунктов, отражающую его деятельность за прошедший квартал. И это притом что данные об учебной и научной деятельности регулярно сдаются в электронном виде и находятся в общем доступе! Понятно, что для подготовки отчетной документации внутренняя бюрократия нуждается в информации, но вместо того чтобы собирать ее самостоятельно, она направляет запрос вниз, на кафедру. Одна из причин такого положения вещей заключается в том, что каждое из новых подразделений создавалось как реакция на конкретную инициативу министерства или иного внешнего административного органа. Соответственно, согласовать их деятельность крайне сложно, если вообще возможно. Нормативы министер-

ства транслируются дальше, превращаясь в форму оценки педагогического труда, воплощающуюся в величине заработной платы преподавателя. В ряде интервью отмечалось, что в период подготовки к аттестации кафедры или аккредитации вуза заведующему приходится не только сквозь пальцы смотреть на то, что преподаватели отменяют занятия, но и самому «снимать пары». И это не исключение, а общая практика.

Внутренняя бюрократия из средства защиты превращается в агрессивную среду, инициирующую создание все новых структур – уже для защиты от самой себя. Прорастание внутренней бюрократии достигло уже уровня факультетов и кафедр. При каждом декане создается пул заместителей (по науке и информатизации, по воспитательной работе, по учебной работе и по инновационному развитию). Это – штатные преподаватели, которым снижают нагрузку и доплачивают за исполнение административных обязанностей. Потребность в специальном человеке, который бы занимался подобными вещами, возникает даже на кафедрах. И поскольку такая единица в штате не предусмотрена, ее выделение осуществляется путем личных договоренностей.

Понятно, что нагрузка, снимаемая с преподавателей, которых подключают к решению административных задач, перекладывается на остальных. Это приводит не просто к имитации учебного процесса, но к снижению качества имитации. Обесмысливание учебного процесса становится очевидным и студентам. Речь идет уже не о том, что вузы не дают специальных знаний, профессиональной подготовки, не о том, что функция воспроизводства статусов вытесняет все остальные, а о полной утрате смысла образовательных структур.

Пока свидетельства этого косвенные и эпизодические, но они есть. Резко увеличился «отсев» к старшим курсам – и это в условиях, когда вузы делают все, чтобы довести до диплома всех поступивших. Студенты постепенно утрачивают всякую заинтересованность в учебе. В сессионный период преподавателям часто приходится «бегать» за студентами. Вузы лишаются даже роли «отстойника», где могло бы выдерживаться подрастающее поколение в самом буйном возрасте. Накрывший их «бумажный вал» не дает и такой возможности. Второй раунд схватки явно остался за министерством. Вот только победа эта оказалась странной.

Сложившийся в 1990-е гг. неформальный контракт между высшим образованием и местной структурой разрушается. А нового не возникает. Подвергшиеся реформированию черты института, осмысленные как его недостатки, на деле представляли собой его существенные характеристики, и теперь он попросту деградирует. Отсутствие же собственного дискурса не позволяет ему даже сформулировать свои интересы. Деграция высшего образования начинает ощущаться даже на уровне профильного министерства. И поскольку сам смысл института так и не был обозначен, высшее образование постепенно превращается в некий не вполне понятный элемент престижного потребления типа дорогих часов или «крутого» автомобиля. В этих условиях естественно стремление сделать его максимально дешевым, сократить число вузов, убрав «неэффективные», причем включение в данную категорию может производиться по любому набору критериев.

## Список литературы

1. Акерлоф Дж. Рынок «лимонов»: неопределенность качества и рыночный механизм [Электронный ресурс] / Дж. Акерлоф // Thesis. – 1994. – Вып. 5. – URL: [http://igiti.hse.ru/data/413/313/1234/5\\_1\\_4Akerl.pdf](http://igiti.hse.ru/data/413/313/1234/5_1_4Akerl.pdf).
2. Бляхер Л. Е. Властные игры в кризисном социуме: преобразование российской институциональной структуры [Электронный ресурс] / Л. Е. Бляхер // Полис. – 2003. – № 1. – С. 46–53.
3. Бляхер М. Л. Гиперрегулирование в системе высшего образования [Электронный ресурс] / М. Л. Бляхер // Отеч. зап. – 2013. – № 4. – URL: <http://www.strana-oz.ru/2013/4/giperregulirovanie-v-sisteme-vysshego-obrazovaniya>.
4. Высшее образование в России: некоторые цифры // Отеч. зап. – 2002. – № 2. – С. 167.
6. Закон РФ № 3266–1 от 10.07.1992 «Об образовании» [Электронный ресурс]. – URL: <http://www.consultant.ru/popular/edu/>.
7. Латова Н. В. Обман в учебном процессе / Н. В. Латова, Ю. В. Латов // Общество. науки и современность. – 2007. – № 1. – С. 43–57.
8. Лебедева М. М. Болонский процесс: проблемы и перспективы / ред. М. М. Лебедева. – М. : Оргсервис, 2000. – 153 с.
9. Леонтьева Э. О. Диплом «под ключ», или Неформальная практика опекунства в современных российских вузах / Э. О. Леонтьева // Журнал социологии и социальной антропологии. – 2006. – Т. 9. – № 4. – С. 97–109.
10. Панях Э. Зарегулированное государство / Э. Л. Панях // Pro et Contra. – 2013. – Т. 17, № 1/2 – С. 79–92.
11. Rogozin D. I. Образовательные услуги и индикаторы их качества [Электронный ресурс] / Д. И. Рогозин // Отеч. зап. – 2012. – № 4. – URL: <http://www.strana-oz.ru/2012/4/obrazovatelnye-uslugi-i-indikatory-ih-kachestva>.
12. Соколов М. М. Политические режимы в высшем образовании [Электронный ресурс] / М. М. Соколов. – URL: <http://postnauka.ru/longreads/12745>.
13. Титаев К. Академический сговор [Электронный ресурс] / К. Титаев // Отеч. зап. – 2012. – № 2. – URL: <http://www.strana-oz.ru/2012/2/akademicheskii-sgovor>.

## Ministry and Higher Education Institutions: Games within Political Framework

M. L. Bliakher

*Pacific National University, Khabarovsk*

**Abstract.** The object of the paper is identifying and describing the consequences of excessive forms of political regulation of social organization functioning. The object of research is the interaction between the university and the relevant ministry during the first decade of the 21<sup>st</sup> century. Structural and functional changes at the university caused by excessive regulation and counteracting it are the main subject of the article. The empirical base of the research includes 67 biographical interviews with the university staff and students, collected by the authors or provided to the author by his colleagues. Interviews were arranged in three groups: those taken in 2003, 2009 and 2010, which allows tracing the dynamics of the process. Quantitative analysis of the legal acts and other regulating documents issued by relevant ministry is additional material for the analysis.

The author shows that the reform of higher education was based on sustained myths present in the political field since the late Soviet period rather than its detailed study and the real power distribution within the university. Inability to reconcile mythological and real led the political structure to develop formal indicators for control of every form (both formal and informal) of university activity. «Bologna Process» and «accession into the world educational space» are ideological base of this administrative activity.

But, as the author shows, universities (especially provincial ones) function not so much due to being a part of international educational space, but owing to being integrated into the regional community. Breaking regional ties caused by increasing the control rigidity leads to degradation of universities. It generates a rather complex «avoidance tactics» on the part of universities. They strive to avoid conflicts with the relevant ministry, which is the main source of funding, and at the same time to keep the life-giving relationship with the region and customary system of practices.

Creation of special administration department acting as «protection layer» within the institution, which interacts with the Ministry, is becoming basic form of such kind of «avoidance practices». The «protective layer» however begins to grow deeper into the university structure, giving rise to new bureaucratic formations which gradually levels with faculties and departments. As a result, the time the teachers are physically able to devote to academic activities is reduced, and the academic activities become meaningless. The only legitimate meaning of education then becomes the testimony about the social consistency of its owner.

**Keywords:** field of power, political myth, discourse, higher education, informal practices, avoidance tactics.

***Бляхер Михаил Леонидович***

*аспирант, кафедра философии  
и культурологии*

*Тихоокеанский государственный университет  
68035, г. Хабаровск, ул. Тихоокеанская, 136  
тел.: 8(7212)743342*

*e-mail: postchelovek@gmail.com*

***Blyakher Mikhail Leonidovich***

*Postgraduate, Department  
of Philosophy and Cultural*

*Pacific State University  
136, Pacific str., Khabarovsk, 68035  
tel.: 8(7212)743342*

*e-mail: postchelovek@gmail.com*