

От товарищества к учреждениям: конституционная история российских вузов

М. М. Соколов, С. Л. Лопатина, Г. А. Яковлев

Статья поступила
в редакцию
в апреле 2018 г.

Авторы благодарны за критику, советы и помощь О. Бычковой, В. Гельману, Л. Грэхему, К. Губе, А. Макеевой, М. Маколи, Г. Розовски, О. Хархордину, А. Цивинской и анонимному рецензенту «Вопросов образования», а также участникам секции «Политическая социология университетов» ВДНХ ЕУСПб (14 ноября 2015 г.) и семинара Shared Governance or Mixed Government? Contemporary University Governance and the Classical Republican Tradition (Mahindra Humanities Center, Гарвард, 8–9 сентября 2017 г.). Никто из перечисленных не несет ответственности за недостатки итогового текста.

Соколов Михаил Михайлович кандидат социологических наук, профессор Европейского университета в Санкт-Петербурге. Адрес: 191187, Санкт-Петербург, ул. Гагаринская, ба. E-mail: msokolov@eu.spb.ru

Лопатина Софья Леонидовна аспирант Международной школы исследований в области антропологии, археологии и истории Евразии им. Макса Планка (Германия). Адрес: Advokatenweg 36, 06114 Halle (Saale). E-mail: lopatina@eth.mpg.de

Яковлев Геннадий Андреевич аспирант Института европейского университета (Италия). Адрес: Via Rocsetini, 14, 50014 San Domenico di Fiesole. E-mail: gennadii_iakovlev@eui.eu

Аннотация. Российский университет рассматривается как политическая система в миниатюре. На основании эмпирического анализа 400 университетских уставов выделены три основные оси, позволяющие классифицировать университетские конституции: 1) ось независимости от учредителя; 2) ось коллегиальности — баланс власти

между ректором и ученым советом; 3) ось федеративности — степень организационной децентрализации. Показано, как эти переменные связаны между собой и как их устойчивые комбинации образуют типы внутриуниверситетских политических систем — федеративный, унитарный, дуальный и управляемый, существовавшие и существующие в России. Вопреки распространенному мнению, что все различия между университетами могут быть сведены к их положению на шкале коллегиальности (модель товарищества) и менеджериальности (модель учреждения), авторы показывают, что, хотя государственные вузы со временем действительно стали больше похожи на учреждения, чем на товарищества, эволюция в разных измерениях происходила, видимо, независимо и под воздействием разных факторов. **Ключевые слова:** высшее образование в России, университетское управление, организационная политика, академическая власть.

DOI: 10.17323/1814-9545-2018-3-120-145

Цель данного исследования — создать типологию систем управления российскими университетами и проследить их эволюцию, опираясь при этом на один специфический источник информации: университетские уставы. Существует множество типологий академического управления [Ryan, 1972; Cohen, March,

1974; Birnbaum, 1988; Voegtle, Knill, Dobbins, 2011]. Обычно их создатели идут по одному из двух путей. Первый предполагает выделение идеальных типов, которые часто уподобляются историческим типам политических систем («академическая олигархия» или «феодализм» [Ryan, 1972; Clarke, Youn, 1976; Birnbaum, 1988]). Второй путь подразумевает идентификацию центральных осей или измерений, задающих спектр возможных вариаций университетских конституций. Потенциально второй путь аналитически мощнее: имея измерения, всегда можно выделить типы, но не наоборот. Однако часто аналитика сводится к одному-единственному измерению, противопоставляющему «менеджеральный», или «бюрократический», университет «коллегиальному», или «демократическому» [Kaplan, 2004; Masten, 2006; Jones, 2011; Apkarian et al., 2014; Woessner, Kehler, 2018].

Различие между ними состоит прежде всего в широте участия профессорско-преподавательского состава в принятии управленческих решений. Категория, противопоставляющая внутриорганизационную демократию господству бюрократии, является мощной идеологической формулой, однако в эмпирических работах часто высказывались сомнения по поводу того, что одного этого измерения достаточно для описания всех вариаций в политическом устройстве университетов [Apkarian et al., 2014; Tight, 2014]. Так, в одной из первых статей, в которых использовался подобный подход, Д. Бейер и Т. Лодайл утверждали, что власть, во-первых, распределяется между центральной администрацией и подразделениями, факультетами и кафедрами, а во-вторых — между руководителями и коллективами внутри подразделений на каждом уровне. Соответственно они выделяют две оси: «централизация — децентрализация» на уровне университета и «бюрократический — коллегиальный» тип управления внутри низовых подразделений, дающие четыре комбинации признаков [Beyer, Lodahl, 1976]. Так, современный им британский университет они описывают как децентрализованный и бюрократический одновременно: он представляет собой конгломерат кафедр, единолично управляемых занимающим каждую из них профессором (младшие преподаватели не имеют в нем права голоса). Такой университет является коллегиальным лишь в весьма ограниченном смысле — ввиду наличия коллегии старших профессоров, но он не является и менеджеральным. И это довольно частое в истории науки институциональное образование.

В более позднем сравнительном исследовании на основании опроса европейских университетских администраторов было показано, что страны драматически различаются между собой по тому, как распределяется власть между разными уровнями университетской конструкции. Скажем, факультетские советы имели высокую значимость в Дании и Германии, но низ-

кую в Британии, а центральные советы — высокую в Германии и Нидерландах, но низкую в Швеции, при этом общее влияние преподавателей было оценено как сильное во всех случаях [Goedegebuure, Voer, 1996]. Аналогичным образом недавнее исследование показало, что все американские университеты не удается однозначно расположить на одной шкале — между теми, где влиятельны преподаватели, и теми, где преподаватели ничего не решают; в действительности на одном и том же уровне коллегиальности имеются существенные вариации в распределении власти между разными подразделениями [Arkarian et al., 2014]. На российском материале предпринималась попытка противопоставить университеты по уровню демократичности и централизации, где демократичность означает уровень вовлечения в процесс принятия решений рядовых работников, например преподавателей (отсутствие демократизма по умолчанию означает менеджериальное руководство), а централизация — сосредоточение власти в едином центре или распределение ее между множеством акторов: профессорами, кафедрами, главами подразделений, администрацией [Sokolov, 2016]. Достаточность этих двух измерений, однако, вызывает сомнение. Они не позволяют, например, провести различие между демократическими университетами, в которых главную роль играет ректор, и теми, в которых доминирует ученый совет.

В этой статье мы предлагаем вариант выделения первичных элементов политической структуры университета и предлагаем более сложную систему из пяти осей: 1) степень автономности; 2) степень федеративности; 3) баланс власти между коллегиальными и единоначальными органами управления; 4) уровень инклюзивности; 5) защищенность прав профессуры. Из этих пяти осей только по первым трем в современной России мы наблюдаем значимые вариации. Далее мы представим эмпирические данные, позволяющие продемонстрировать реальность этих трех измерений, а затем опишем эволюцию российской системы образования в заданной ими системе координат.

1. Измерения университетских политических систем: теоретическая модель

Первой из наших теоретических осей является «зависимость — независимость». Она характеризует локус принятия основных решений в отношении университетской жизни — принимаются они в самом университете или за его пределами. Внутренняя или внешняя локализация контроля соотносится с самыми базовыми представлениями о том, чем, по сути, является университет. Университет можно представить себе или как товарищество преподавателей и студентов, или как учреждение, основанное кем-то, не принадлежащим к числу преподавателей и студентов, для реализации собственных целей. В первом случае товарищества закономерно будут действовать как самоуправляемый цех

или гильдия, сами избирая свое начальство и пополнение с помощью каких-то демократических процедур. Во втором случае логично предположить, что учредитель будет стремиться сохранить контроль над своим учреждением, а это вряд ли возможно без назначения старшего администратора и делегирования ему права назначать нижестоящих администраторов и профессоров с резервированием для учредителя возможности вмешаться в этот процесс, когда необходимо [Masten, 2006].

Историческими примерами предельно зависимых университетов являются российские университеты времен консервативных уставов 1835 и 1884 гг., согласно которым министр народного просвещения и попечитель могли не только назначать профессоров на должности, но и увольнять их или переводить своим приказом в другие университеты. Примерами предельно независимых университетов служат средневековые цеховые университеты, имевшие собственный суд и стражу (Оксфорд и Кембридж — ближайшая современная аналогия). Если ректор избирается, это предполагает задействование демократических процедур, охватывающих более или менее широкие круги сотрудников¹. Если ректор назначается, это могут выполнять три агента: а) государственная бюрократия (вариант Российской империи); б) попечительский совет, который может представлять интересы локального сообщества или общины (вариант американских частных университетов); в) сам ректор, выступающий в роли предпринимателя и создающий университет как частное предприятие. В первом случае мы можем говорить о *встроенном* университете, во втором — о *корпоративном*, в третьем — о *собственническом*. Возможны смешанные варианты. Например, американские университеты штата управляются советами попечителей, членов которых назначают губернаторы.

Вторая ось, «*федеративность — унитарность*», характеризует степень, в которой развито самоуправление на уровне школ, факультетов, департаментов и кафедр: насколько акторы на «местном» уровне обладают реальными полномочиями и могут принимать решения в отношении важных для себя вопросов. Вообще говоря, для трехуровневой системы управления, в которой есть общеуниверситетский уровень, уровень факультетов или школ и уровень департаментов или кафедр, это измерение может разделиться на три: каждому уровню соответствует собственная характеристика. Можно представить себе, например, университетскую систему, в которой центральные органы

¹ Строго говоря, избрание ректора не обязательно должно производиться с помощью голосования; может использоваться, например, жребий. Но в современных политических системах и на уровне государств, и на уровне отдельных организаций подобное не встречается. Отсутствие внешнего владельца подразумевает демократию.

и кафедры или департаменты очень влиятельны, а вот факультеты или школы, в которые эти департаменты объединены, — вовсе нет (ситуация, видимо, характерная для многих европейских университетов тех времен, когда организация с двумя уровнями — кафедра и университет в целом — трансформировалась в организацию с промежуточным третьим уровнем [Beyer, Lodahl, 1976; Goedegebuure, Boer, 1996]). Политической аналогией является разделение полномочий между федеральным, региональным и муниципальным уровнями управления².

Третьей осью является *уровень коллегиальности*, или баланс власти между коллегиальными органами власти (учеными советами разных уровней) и единоличными (ректорами, деканами или заведующими кафедрами). Продолжая политическую аналогию и проводя параллель с парламентами, можно предполагать, что коллегиальные органы университетского управления на основании выполняемой ими роли можно разделить на три типа: доминирующие, автономные и управляемые (по аналогии с типологией роли парламентов в государствах М. Шугарта и Д. Кэри [Shugart, Carey, 1992]). Доминирующие органы избирают высших администраторов и прерывают их полномочия и в целом сводят роль администраторов к исполнению принятых ими решений. Автономные участвуют в избрании руководства, но ограничены в своем влиянии на текущее управление. Однако они принимают стратегические решения и не могут быть распущены или переформированы администраторами. Подчиненные функционируют как консультативные органы, члены которых назначают администраторами и которые почти не влияют на политику.

Четвертое измерение, которое было бы важным при более широком историческом анализе, — степень инклюзии, характеризующая круг лиц, имеющих право участвовать в преподавательском волеизъявлении, и отличающая демократии от олигархий. До начала XX в. эти права повсеместно были зарезервированы за старшими профессорами, но на протяжении столетия все новые группы допускались к управлению, часто, как в России и Германии в 1918 г., по следам социальных революций или, как во Франции или Германии 1970-х, по следам массовых студенческих выступлений против всех форм истеблишмента.

Пятое измерение, которое также было бы важно в сравнительном контексте, характеризует специфику трудовых прав и в особенности наличие пожизненного контракта (*tenure*). Там, где профессора не могут быть уволены, влияние любых руководящих органов ограничено и система в целом довольно слабо управляема. В России, однако, мы не находим больших разли-

² В системе с четырьмя или более уровнями требовалось бы отдельное измерение для каждого нового уровня, однако, насколько нам известно, таковые являются исключительной редкостью.

чий между организациями по этому признаку, поскольку права работников везде защищены одними и теми же параграфами Трудового кодекса (защищены сравнительно слабо, поскольку допускаются очень короткие контракты и не допускается пожизненный найм).

Сведёние этих измерений к одной оппозиции между менеджериальным и коллегиальным университетом предполагает, что характеристикам университетов как минимум в трех измерениях — независимости, коллегиальности и инклюзивности — свойственно быть скоррелированными друг с другом. Обычно считается, что зависимый или независимый статус университета определяет уровень коллегиальности и инклюзивности: логика товарищества предполагает широкое демократическое участие в принятии решений; логика менеджериальности — преобладание вертикальных командных цепочек. Выше уже приводились примеры исследований, показывающих, что в реальности мы сталкиваемся с вариантами более сложными, чем противопоставление демократического/коллегиального и авторитарного/менеджериального, и будет ли такое противопоставление наблюдаться в каждом конкретном примере — эмпирический вопрос, на который мы и пробуем ответить в этой статье. С другой стороны, пять измерений могут быть не только избыточными (если на самом деле они сводятся к меньшему числу), но и недостаточными для описания распределения полномочий. Не факт, что мы можем говорить о большем или меньшем влиянии учебного совета как о едином комплексе черт. Возможно, есть университеты, где ученый совет играет решающую роль в избрании профессоров, но не имеет возможности распределять бюджетные средства, и есть те, в которых он распоряжается финансами, но не вмешивается в кадровые дела.

Мы попробуем понять, во-первых, различаются ли российские университеты по нашим трем измерениям, во-вторых, исчерпывается ли ими множество наблюдаемых вариаций и, наконец, в-третьих, все ли логически возможные ячейки фактически заполнены.

Наше исследование представляет собой анализ 400 уставов 310 государственных и частных российских университетов (для некоторых университетов анализировались несколько последовательных версий устава) — примерно треть генеральной совокупности³. Уставы вузов были выбраны случайно с учетом

2. Данные

³ Согласно Федеральной службе государственной статистики, всего в 2016 г. в России существовало 900 университетов — 530 государственных и 370 частных (http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/population/education/#). Мы не анализировали

квот для построения репрезентативной выборки. Использовались квоты по двум критериям: регион (Москва, Санкт-Петербург, прочие регионы) и профиль, согласно численности каждой категории, в Мониторинге эффективности высшего образования 2015 г. (классические университеты — 45, (поли)технические — 70, медицинские — 22, педагогические — 20, университеты культуры — 35, социально-экономические — 28, силовые — 9, аграрные — 27, частные — 144 устава соответственно)⁴.

В нашу выборку вошли уставы разных лет — с 1993 по 2015 г. Российское высшее образование пережило несколько волн обновлений уставов (самые существенные — в 2011 и 2015 гг.), затронувших большую часть государственных вузов, подведомственных Минобрнауки, и извлечение старых уставов стало проблемой. Однако поисковые системы часто сохраняют прежние версии веб-сайта университета, на которых может находиться старая версия устава. Многие из них были найдены именно таким способом. В процессе работы над итоговым текстом статьи в ноябре — декабре 2017 г. мы обращались к текстам уставов наших 310 вузов с тем, чтобы зафиксировать произошедшие в них изменения, однако используемые в количественном анализе данные ограничены 2015 г.

2.1. Кодировка Для количественного анализа уставов их тексты были квантифицированы. Обычно в уставах за каждым органом власти закреплен список полномочий. Следуя общей политологической рамке исследования, мы уделяли внимание полномочиям, связанным с назначением или смещением с должностей. К этому списку мы добавили некоторые ключевые полномочия, фигурирующие в мировой литературе [Goedegebuure, Boer, 1996; Masten, 2006; Kaplan, 2004; Arkarian et al., 2014] и наиболее значимые для академической организации: распределение финансовых потоков, кадровая политика, создание и реорганизация подразделений, а также утверждение планов исследовательской деятельности. Для органов, которые появлялись не в каждом уставе (например, советы факультетов), мы фиксировали, были ли они вообще в нем упомянуты. Мы закодировали рассматриваемые полномочия в бинарные переменные (да — нет). Таким образом, почти вся база данных состоит из дихотомических переменных; кроме них, есть несколько числовых переменных, описывающих количество перечисленных в уставе полномочий для органов,

филиалы, поскольку потребовалось бы ввести дополнительные измерения в координатную сетку.

⁴ Последовательные уставы одного вуза, строго говоря, могут не являться независимыми случаями. Наше желание иметь несколько уставов одного вуза объяснялось намерением (пока не реализованным) проанализировать изменения уставов по отдельным вузам.

для которых обычно давался список (например, ученый совет). Всего в нашей базе было 46 переменных: 4 числовые и 42 дихотомические. По многим дихотомическим переменным, однако, мы не обнаружили достаточной вариации для включения в статистический анализ — переменные появлялись или слишком редко (право ректора распустить ученый совет), или, наоборот, почти всегда (существование ученого совета). В итоге мы получили список из 31 переменной, которые имели распределение, допускающее статистический анализ.

Делая выводы о характере университетской политики на основании устава университета, необходимо иметь в виду, что мы не можем с уверенностью судить, насколько устав определяет жизнь организации. Как и в случае с конституциями национальных государств, он может быть лишь фасадом, скрывающим иную реальность. Тем не менее исследования, в которых формальные документы соотносились с практикой университетского управления, обнаруживали высокое соответствие между тем, что было записано в документах, и тем, как преподаватели воспринимали распределение полномочий в вузе [Ryan, 1972; Woessner, Kehler, 2018]. Мы не можем надеяться, изучая только уставы, что сможем точно установить, в какой мере уставы отражают реальный баланс власти в российских вузах, однако в некоторых случаях конфигурация формальных рамок позволяет сделать осторожные предположения, и они будут сделаны в конце этой статьи.

2.2. Ограничения

Еще одно ограничение данных, получаемых из текстов устава, состоит в том, что они не фиксируют роли значительного числа агентов, которые могут быть достаточно влиятельны в принятии решений в университете (например, студенческое самоуправление), и не отражают институциональные инновации последних лет, в первую очередь затрагивающие ведущие университеты (например, появление САЕ — стратегических академических единиц). Вероятно, авторы уставов предпочитали минимизировать число упоминаемых органов и инстанций, ограничивая их наиболее традиционными, представленными в типовом уставе, поскольку новые структуры управления воспринимались как экспериментальные и не обязательно устойчивые. Можно предполагать, что университет хотел избежать ситуации, в которой устав пришлось бы перерегистрировать, чтобы зафиксировать эволюцию этих новых структур. Уставы позволяют проследить изменения отношений между набором агентов, составляющих традиционный костяк университетского управления⁵.

⁵ Мы благодарны анонимному рецензенту «Вопросов образования» за это наблюдение.

3. Измерения политического режима: анализ главных компонент

Уставы российских университетов существенно разнятся в распределении полномочий, но список основных органов, между которыми они распределяются, в целом стандартный. Принятие наиболее важных решений распределено между двумя органами — учредителем и конференцией. Учредитель, по крайней мере номинальный, есть в каждом университете. В государственных университетах учредителем могут выступать профильное министерство, Министерство образования и науки РФ, Правительство РФ, муниципалитет и др. Учредителями частного вуза могут быть, например, коммерческие фирмы, некоммерческие организации, группы частных лиц или отдельные индивиды. В последнем случае учредитель обычно является также первым ректором и, по сути, единоличным владельцем. Помимо учредителя или учредителей может существовать орган, представляющий их. Он может называться как угодно: совет учредителей, учредительный совет, попечительский совет, правление университета, наблюдательный совет и т. д.

Номенклатура внутриуниверситетских органов более унифицирована. На уровне вуза полномочия распределяются между ученым советом и ректором, на уровне факультетов и кафедр действуют деканы факультетов, советы и конференции факультетов, советы кафедр и заведующие кафедрами. Их полномочия прописаны в уставах слабее полномочий общеуниверситетских органов. Есть, однако, несколько ключевых вопросов, в которых отношения между общеуниверситетским и локальным уровнем являются игрой с нулевой суммой: это касается избрания деканов и заведующих кафедрами, а также профессоров и доцентов.

Для эмпирической верификации нашей типологии мы провели анализ главных компонент, введя в него бинарные переменные, характеризующие внутриорганизационный политический режим⁶. Анализ главных компонент является методом статистического анализа, наиболее точно соответствующим нашему предположению о том, что вариации характеристик уста-

⁶ В анализ, отраженный в табл. 1, включены 23 переменные. Исключены те, которые имели слабые связи со всеми остальными, причем наличные связи были обусловлены, видимо, просто большей длиной и детализацией некоторых уставов, которые фиксировали больше полномочий за каждым органом. Эти переменные не меняли основную структуру компонент, просто снижая количество объясненной вариации (например, принятие ученым советом программы научно-исследовательского развития). Количество компонент было искусственно ограничено тремя, поскольку модели с большим числом измерений порождали специфические компоненты, нагруженные пунктами, специфичными для некоторых из наиболее распространенных редакций уставов. Три компоненты, однако, объясняя более половины вариации, представляются не привязанными к какой-то из волн документов.

вов не случайны, а следуют некоторому паттерну и отражают положение вуза в пространстве, заданном небольшим числом измерений. Так, представленность в уставе всех полномочий, характеризующих ученый совет, отражает его положение в одном измерении: «влиятельность ученого совета». Если ученый совет влиятелен, то, скорее всего, в уставе будет много полномочий, если не влиятелен — мало. Анализ главных компонент позволяет установить, есть ли основания предполагать, что вариации во включенных в анализ характеристиках отражают присутствие небольшого числа латентных измерений. Он также позволяет определить, какие характеристики вуза связаны с тем или иным из этих реконструируемых измерений — какие переменные «нагружены» каждым из них. Переменные, положительно нагруженные одним и тем же измерением, имеют положительные корреляции друг с другом и отрицательные корреляции — с переменными, которые нагружены им отрицательно.

Наша теоретическая ось «зависимость — независимость» воплотилась в первом измерении (24,88% объясненной дисперсии), самые большие нагрузки по которому имеют полномочия конференции (с положительным знаком) и учредителя (с отрицательным). Сюда же попали некоторые ключевые полномочия ученого совета, которые обычно принадлежат ректору в зависимых вузах (создание подразделений, избрание деканов и заведующих кафедрами), а также обязательный отчет ректора и переизбираемость ученого совета — форма подотчетности коллегиального органа внутриуниверситетскому электорату. Наконец, к этой же компоненте тяготеют обязательные академические квалификации заведующих кафедрой и декана.

Здесь требуются некоторые пояснения. Мы не нашли в уставах норм, которые бы прямо ограничивали участие младшего преподавательского состава в принятии решений (наша четвертая теоретическая ось, уровень инклюзии), однако в некоторых уставах присутствуют ограничения на круг лиц, которые могут быть избранными, причем они сильнее всего проявляются в независимых вузах и исчезают в зависимых. Это наблюдение можно толковать двояко: как сохранение косвенного контроля академической профессии над ключевыми постами (если декан должен быть доктором и профессором, ректор не может назначить на этот пост кого угодно) и как констатацию того факта, что в частных вузах, обычно более зависимых, существует общий дефицит преподавателей со степенями.

Вторая компонента (17,07% дисперсии) включает оставшиеся полномочия ученого совета и, на первый взгляд довольно неожиданно, присутствие в уставе нормы о согласовании избираемого ректора с учредителем. Объяснение наличию такой нормы достаточно простое: согласование с учредителем присутствует только в уставах тех вузов, в которых ректор избира-

Таблица 1. **Результаты анализа главных компонент.** Стандартизованные нагрузки переменных (выделены нагрузки свыше 0,4). Вращение Varimax

	Компонента		
	1	2	3
Есть ли пронумерованный список полномочий учредителя или наблюдательного совета	-0,598	-0,312	-0,089
Надо ли согласовывать кандидатов в ректоры с учредителем	0,355	0,593	0,204
Ректор назначается	-0,725	-0,349	-0,227
Упоминает ли устав общую конференцию работников	0,620	0,244	-0,009
Избирает ли конференция работников вуза ректора	0,760	0,322	0,219
Избирает ли конференция работников ученый совет	0,612	0,084	-0,072
Принимает ли конференция работников устав	0,674	0,340	0,168
Отчитывается ли ректор перед конференцией	0,181	0,123	0,529
Отчитывается ли ректор перед ученым советом	0,575	0,201	-0,117
Избирает ли ученый совет деканов факультетов	0,406	0,347	-0,278
Избирает ли ученый совет заведующих кафедрами	0,453	0,509	0,029
Избирает ли ученый совет профессоров	-0,033	0,875	0,103
Избирает ли ученый совет доцентов	-0,063	0,868	0,074
Обсуждает ли ученый совет финансовые вопросы	0,331	0,595	0,118
Принимает ли ученый совет решения о создании или реорганизации подразделений	0,478	0,505	0,148
Устанавливает ли ученый совет порядок начисления стипендий	0,585	0,422	0,170
Утверждает ли ученый совет состав попечительского совета	0,312	0,506	-0,061
Предполагает ли устав досрочные выборы в ученый совет	0,444	0,399	0,052
Упомянуты ли полномочия заведующих кафедрами	0,007	0,011	0,738
Упомянуты ли полномочия декана	-0,005	0,078	0,789
Упомянуты ли полномочия ученого совета факультета	0,105	0,097	0,585
Есть ли формальные академические требования к деканам факультетов	0,615	-0,094	0,341
Есть ли формальные академические требования к заведующим кафедрами	0,685	-0,215	0,205
	24,88%	17,07%	9,77%

ется и в которых ученый совет играет ключевую роль, отбирая кандидатов для представления учредителю.

Наконец, третий фактор (9,77%) нагружен полномочиями периферийных агентов и, также довольно неожиданно, отчетом ректора перед конференцией. Такой отчет, однако, можно интерпретировать как органичную норму для децентрализованных институций, в которых ректор должен представить итоги своей работы сообществу в целом.

Трехкомпонентное решение является результатом вращения. До вращения анализ выделяет одну основную компоненту, объясняющую 34% дисперсии. Она нагружена независимостью, коллегиальностью и децентрализацией и показывает, что как грубая генерализация оппозиция между бюрократическим и демократическим в России имеет некоторую описательную ценность. Вращение показывает, однако, что информационно более емкая схема предполагает замену одномерного пространства трехмерным. Разнообразие внутриорганизационных режимов можно свести к одной переменной — степени менеджеральности — лишь в самом первом приближении.

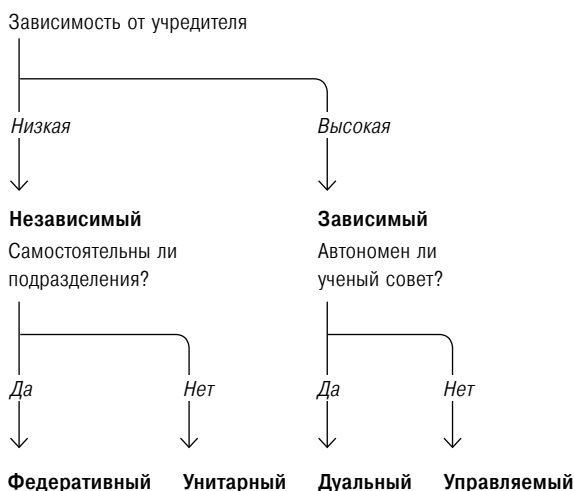
Анализ в основном подтверждает, что наша трехмерная схема является достаточной для описания российского университета как политической системы. Мы не сталкиваемся со случаями подтипов университетов, в одном из которых, например, коллегиальные органы влиятельнее ректора в первой сфере и слабее во второй, а в другом — наоборот⁷. Иными словами, мы находим вполне отчетливые вариации, позволяющие нам говорить о том, что трем нашим умозрительным измерениям соответствуют вполне реальные измерения вариации. Независимость, относительная сила коллегиальных органов и степень федеративности являются реальными измерениями, на шкале которых университет может располагаться более или менее близко к тому или иному полюсу.

Имея три измерения, мы, по идее, могли бы получить восемь комбинаций высоких и низких значений наших признаков. Однако наблюдаемых эмпирически вариаций меньше. Рисунок 1 каталогизирует наблюдаемые комбинации признаков.

Во-первых, не существует независимых вузов со слабыми коллегиальными органами — аналога сильных президентских демократий. Во-вторых, не встречается комбинация федеративного устройства и зависимости. Во всех зависимых вузах присутствует «вертикаль власти». В целом мы находим основное деление на зависимые и независимые вузы. В независимых вузах всегда присутствуют сильные коллегиальные органы. Такие вузы делятся на федеративные и унитарные. Зависимые вузы всегда унитарны и делятся по степени коллегиальности

⁷ Альфа Кронбаха для шкалы из 5 пунктов, описывающих полномочия конференции, составляет 0,844, для шкалы из 12 пунктов, описывающих полномочия ученого совета, — 0,836 (и увеличивается при исключении лишь двух пунктов — принятия плана научно-исследовательских работ и избрания президента, в обоих случаях до 0,840). Альфа Кронбаха для полномочий факультетов и кафедр (включая сюда академические требования к деканам и заведующим кафедрам), правда, меньше — 0,688, но она все равно демонстрирует значимую консистентность в соответствующем признаке.

Рис. 1. Классификация политических систем российских университетов



на управляемые (коллегиальность низкая) и дуальные (коллегиальность высокая).

Последняя комбинация требует комментария, поскольку ее роль заметно выросла. В теории и единственный руководитель, и коллегиальный орган руководства могут быть назначены извне (примером последнего являются петровские коллегии). В реальности мы не находим ничего подобного: коллегиальный орган обычно избираем (помимо тех, кто входит в него по должности), и наличие у него значительных полномочий неизбежно означает, что учредитель не всесилен. Итак, унитарные дуальные вузы характеризуются интересным сочетанием властных полномочий: при назначаемом ректоре в них сохраняется относительно сильный и демократически избираемый ученый совет. Эта организационная форма внешне приближается к дуальной организации «участвующего управления» (*shared governance*) того типа, который существует в американских университетах и состоит в параллельном функционировании двух рядов органов — коллегиальных, представляющих преподавателей, и административно-единоличных, назначаемых советом попечителей [Baldrige, 1971; Arkarian et al., 2014; Woessner, Kehler, 2018]. Имеется, однако, и существенное отличие: в американской модели решения принимаются во много этапов последовательно представительными и назначаемыми инстанциями, в России возобладало сегментарное деление полномочий, при котором коллегиальные и административно-единоличные органы име-

ют полностью различающиеся зоны ответственности. Так, согласно действующему уставу СПбГУ — вуза с самыми большими ректорскими полномочиями среди государственных вузов — центральные администраторы могут создавать новые подразделения, не спросив разрешения ученого совета, но не могут назначать профессоров и доцентов, которые будут в них работать. Так что по факту контроль над кадровой политикой остается в тех же руках, в которых он был прежде.

В следующей части на основе исторического материала мы рассмотрим, как эволюционировали университетские конституции за период, охваченный нашим исследованием.

На первом этапе российские университеты отчетливо делились на два полярных типа в соответствии с тем, какая доля контроля была сосредоточена внутри, в руках локального электората, а какая — снаружи, в руках учредителя. В некоторых из них все руководство избиралось и регулярно отчитывалось перед коллективом. В других локальный электорат не играл никакой роли, а руководство осуществлял или напрямую учредитель, или назначенный учредителем ректор.

К первому типу относились государственные вузы (за исключением силовых). Согласно уставу, их учредитель мог контролировать бюджет, изменение правовых форм и крупные организационные преобразования (открытие филиалов), но утверждение устава и избрание ректора находились в ведении конференции, а принятие бюджета и создание новых подразделений — в руках выборных внутриуниверситетских органов и выборного ректора. Учредитель утверждал избранного ректора и имел право вето, однако некоторые университеты смогли добавить к своим уставам положение, позволявшее им де-факто это вето преодолеть⁸. Кроме того, часть университетов приняла конституции, которые исключали возможность появления ректора-«варяга»: «Ректором МГУ может быть избран профессор, проработавший по основному месту работы в Московском университете не менее пяти последних лет» (Устав МГУ 1998 г.). В этот период конференция в государственных вузах также обсуждала еже-

4. Государственные федерации, частные учреждения: 1993–2005

⁸ «Ректор Университета избирается на конференции научно-педагогических работников, а также представителей других категорий работников и обучающихся на пятилетний срок тайным голосованием с последующим утверждением его в должности Минобразованием России. <...>. В случае мотивированного отказа Минобразования России утвердить кандидатуру, избранную на должность ректора Университета, проводятся новые выборы, при этом, если кандидат на должность ректора набирает не менее чем две трети голосов общего числа участников конференции, он утверждается в обязательном порядке» (устав Саратовского ГУ им. Чернышевского 2001 г.).

годный отчет ректора — важное полномочие, поскольку в значимой части уставов конференция и ученый совет могли снять ректора с должности досрочно, а также потому, что это полномочие символически подчеркивало ответственность ректора перед коллективом.

Во всех случаях независимость вуза и значимая роль конференции соседствуют с высокой ролью общеуниверситетского ученого совета. Полномочия ректора прописаны в уставах достаточно однообразно, и они всегда обширны, поэтому говорить о доминирующих ученых советах мы не можем. Что меняется и может служить индикатором коллегиальности — это полномочия ученого совета.

Самое большое различие между государственными вузами в этот период проходит по оси «унитарность — федеративность». Идеальным образцом устройства федеративного университета может служить устав Адыгейского государственного университета 2001 г. Декан, совет факультета и заведующие кафедрами имеют важные политические полномочия. Декан избирается на совете факультета и решает кадровые вопросы на факультете. Совет факультета отбирает претендентов на профессорско-преподавательские должности, избирает заведующих кафедрами, утверждает учебные планы, создает новые подразделения. В прочих вузах правом избирать деканов, заведующих кафедрами и профессоров наделен общеуниверситетский ученый совет, однако оговаривается, что их избранию должно предшествовать обязательное «обсуждение» кандидатур, иногда включающее тайное голосование. До поры до времени федеративные и унитарные государственные вузы сосуществуют.

Уставы частных вузов более разнообразны: на них не распространялось действие типового устава, а Минюст в тот период был согласен регистрировать даже весьма экстравагантные конституции. Некоторые из них просто копировали устав какого-нибудь государственного вуза как наиболее легитимную модель. Значительная часть уставов частных вузов была собственной, по содержанию сравнимой с уставными документами коммерческих фирм или с правовыми актами персоналистских диктатур. У таких университетов был один владелец-учредитель (иногда он официально назывался собственником), который назначал себя ректором и единолично формировал и контролировал все органы университета и выполнял в буквальном смысле все функции управления⁹.

⁹ Например, в уставе может быть записано, что «Учредителем Института является физическое лицо гражданин Российской Федерации Степанов Виктор Иванович, 1956 г.р. <...> В компетенцию Учредителя входит: принятие Устава Института, изменений и дополнений к нему; назначение Ректора Института» (устав Алтайского экономико-юридиче-

В таких университетах управление обычно единоличное, а конференция и ученый совет не имеют значимых полномочий и могут не существовать вовсе, как, например, в уставе петербургского Восточно-Европейского института психоанализа 2010 г., или назначаться ректором. Так, согласно уставу Балтийского института экологии, политики и права 2010 г., «ректором Института формируется Ученый совет Института на срок пять лет. Ученый совет состоит не менее чем из трех членов». В других случаях ректор формирует ученый совет по своему усмотрению и имеет право налагать вето на любые его решения. Высшая администрация может полностью присвоить себе функции, обычно исполняемые ученым советом: так, в Институте социальных наук (устав 2006 г.) «ректор организует подбор, прием на работу, расстановку педагогических кадров и вспомогательного персонала, отвечает за уровень их квалификации». Тем не менее лишь сравнительно небольшая часть негосударственных вузов полностью упраздняла инстанции, существующие в типовом уставе государственного университета; чаще они сохранялись, хотя и наделенные весьма декоративными полномочиями вроде обсуждения коллективного договора или правил внутреннего распорядка.

Частные вузы, принявшие устав государственного вуза без изменений, вероятно, ориентировались на высокую легитимность структуры управления государственного вуза, а ректоры-учредители, наделившие себя всевозможными полномочиями, были озабочены сохранением контроля над созданной ими структурой. Третья разновидность уставов, получивших распространение в частных вузах, по всей видимости, отражала намерение объединить эти преимущества, попутно воздав должное тем трудностям, которые ректор должен был испытать, решая все стоящие перед организацией задачи в режиме ручного управления. В этой разновидности уставов зависимых вузов сохранялся автономный ученый совет со значительными полномочиями, т. е. она соответствовала дуальной модели. Некоторые из этих вузов прямо пытались воспроизвести дуальную организацию американского образца (как МВШСЭН или РЭШ); другие находили для себя похожую комбинацию распределения полномочий самостоятельно. Так, например, устав Армавирского лингвистического университета 2007 г. оставлял за конференцией все те же полномочия, что и уставы большинства государственных вузов, исключая избрание ректора. Конферен-

ского института 2010 г.). Логичным продолжением этой линии является право передать вуз по наследству, оговоренное, например, в уставе Таганрогского института управления и экономики 2015 г.: «В случае смерти Собственника — физического лица наследник вступает в права Собственника».

ция, тем не менее, принимала устав и избирала ученый совет, который имел право нанимать профессорско-преподавательский состав. В уставе Гуманитарного университета профсоюзов 2009 г. записано: «Ректор избирается на должность Ученым советом по представлению Совета попечителей, путем тайного голосования, на срок до 5 лет. <...> Если решение не принято, Совет попечителей обязан вновь в двухнедельный срок выдвинуть кандидатуру(ы), проведя консультации с Ученым советом». При этом, согласно тому же уставу, ректор полностью контролировал состав и работу ученого совета (в котором представители учредителя могли участвовать лишь с правом совещательного голоса), а также отбирал кандидатов на пост декана и заведующих кафедрами. Мы не можем сказать, каковы в точности были мотивы принятия именно такого устава, но его следствием стало то, что бессменный с 1991 г. ректор А. С. Запесоцкий был практически избавлен от контроля со стороны номинального учредителя, Федерации независимых профсоюзов (ФНП унаследовала вуз, тогда называвшийся Высшей профсоюзной школой, от ВЦСПС). Чего мы не находим в зависимых вузах как в рассматриваемый период, так и позже — так это случаев федеративного устройства.

5. Рецентрализация, 2006–2011

Новая эпоха в конституционной истории государственных вузов, как и в истории российского высшего образования во многих других отношениях, началась в 2006 г. Вузы столкнулись с последствиями демографического спада и одновременно с началом энергичных интервенций государства, пытавшегося обеспечить повышение исследовательской и экономической продуктивности вузов, в том числе за счет усиления контроля за их деятельностью в обмен на целевые вливания. Одним из нововведений стали аттестационные комиссии, утверждавшие кандидатов на выборах ректора и, судя по всему, существенно повлиявшие на обновление ректорского корпуса¹⁰. Одновременно в уставах университетов постепенно перестают встречаться нормы, ограничивающие круг возможных кандидатов действующими сотрудниками (последнее появление в нашей выборке — в уставе муниципального МПГУ 2011 г.). Вплоть до конца 2010 г., когда были приняты поправки к уставам МГУ

¹⁰ Письмо Федерального агентства по образованию от 21 сентября 2006 г. № 18-02-10/08 «О процедуре избрания ректора вуза» гласит: «Ученый совет вуза утверждает список кандидатов на должность ректора и направляет данный список в Аттестационную комиссию Министерства образования и науки РФ», причем помимо этого «избранный общим собранием (конференцией) кандидат на должность ректора рассматривается на коллегии Федерального агентства по образованию».

и СПбГУ, ректоры государственных вузов неизменно избирались конференциями.

В 2006 г. впервые в одном из уставов нашей выборки появилось упоминание директоров институтов, функционально аналогичных деканам факультетов, но назначаемых ректором (устав Тюменского государственного архитектурно-строительного университета). Та же норма прописана в уставах Южного федерального университета и Санкт-Петербургского института кино и телевидения 2007 г., и впоследствии она быстро распространяется¹¹. Одновременно из уставов исчезают упоминания о возможности избрания деканов и заведующих кафедрами советами структурных подразделений (последнее упоминание в нашей выборке — устав Дальневосточного государственного медицинского университета 2011 г.). Замещение факультетов институтами и деканов — назначаемыми директорами, однако, затягивается на долгое время и продолжается по сей день, как и происходящая в некоторых вузах замена кафедр на департаменты с назначаемыми руководителями. Эта трансформация не была продиктована изменениями в типовых уставах, практически вовсе не регулировавших внутриуниверситетское управление, и, видимо, в основном отражает инициативы, возникавшие на местах, а не исходившие сверху, от министерства. В отличие от полномочий учредителя, которые в первую очередь выросли в университетах первого эшелона — федеральных и национальных исследовательских, и только потом в периферийных вузах Минкульта и Минсельхоза, импульс рецентрализации не распространялся в каком-то определенном направлении, будь то от центра к периферии или наоборот.

В 2011 г. по государственным университетам, подведомственным Минобразования, прошла волна обновлений уставов, укрепивших централизацию власти на уровне общеуниверситетских органов, ректора и ученого совета. Факультеты и кафедры в большинстве случаев лишились прежних свобод и полномочий, и общее устройство университета из федеративного стало жестко унитарным. Многие версии уставов, принятых после 2010 г., даже не упоминают обсуждений, предшествующих избранию заведующих кафедрой и деканов, — прежде такого не случалось никогда.

¹¹ До этого «директор института» в уставах университетов означал директоров вузовских НИИ, которые в основном также избирались ученым советом после обсуждения в соответствующем институте, однако в дальнейшем начинает преобладать понимание института как факультета с назначаемым руководителем. Устав Байкальского государственного университета экономики и права 2011 г. прямо определяет: «Функции, аналогичные функциям факультетов, могут выполнять институты и колледжи, возглавляемые директорами, назначаемыми на должность приказом Ректора вуза».

В целом уставы государственных университетов, принятые с середины 2005 г., свидетельствуют о сократившемся влиянии коллегиальных органов (конференции, ученого совета), и тем не менее они продолжают соответствовать нашему определению систем с автономным ученым советом. Обширные функции конференции также сохранились: она еще может избирать ректора, принимать устав и избирать ученый совет. Кроме того, в уставах части вузов сохраняются оговорки относительно возможности досрочного освобождения ректора от полномочий¹².

**6. Утраченная
независимость —
с 2011 г.**

31 декабря 2010 г. были приняты новый устав СПбГУ и поправки в устав МГУ, которые заменили выборы ректоров назначением их указом президента. Вслед за ними и другие российские вузы приняли версии уставов, отменявшие выборы ректора и принятие устава, а также сокращавшие иные полномочия конференции. Среди инноваций периода 2006–2011 гг. была одна, которая в нашей коллекции уставов впервые появляется (несколько неожиданно) в уставе муниципального Альметьевского государственного института муниципальной службы 2010 г. В нем записано: «В АГИМС создается наблюдательный совет в составе 7 (семи) человек: два — из числа работодателей, один — представитель Министерства земельных и имущественных отношений РТ, один — член коллектива, один — член родительского комитета, один — представитель Министерства образования и науки РТ, один — представитель Альметьевского муниципального района». В дальнейшем этот параграф, включая весьма своеобразные пункты (например, пункт, сообщающий, что «членами наблюдательного совета АГИМС не могут быть лица, имеющие неснятую или непогашенную судимость»), получит большое распространение и обнаружится, например, в уставе СФУ 2012 г. — первом в нашей коллекции, в котором отсутствует выборность ректора. Наблюдательный совет функционирует как буфер между университетом и учредителем, давая рекомендации тому и другому и, в частности, определяя кандидатов на пост ректора, которых в дальнейшем утверждает учредитель. Вскоре похожие уставы примут все вузы, вошедшие в программу «5/100».

Уставы, отменяющие избираемость ректоров, были приняты большинством вузов, подведомственных Минобрнауки (преимущественно в 2015 г.). Для вузов второго эшелона, одна-

¹² Несмотря на существование типового устава и вероятное институциональное давление внешней среды, уставы остались во многом индивидуальными, и в некоторых из них появлялись пункты, отражавшие те или иные уникальные события в истории вуза. Тем не менее у разных «семейств» вузов существовали характерные черты — так, аграрные вузы оставались более децентрализованными, чем остальные.

ко, даже не было предусмотрено существование наблюдательного совета; они просто получали ректора, назначенного учредителем после прохождения аттестационной комиссии (уставы вовсе не затрагивали вопроса о том, откуда должны браться кандидаты, которых рассмотрит комиссия). При этом в 2014–2015 гг. уставы, предусматривающие избрание ректора конференцией, продолжали приниматься, правда, вузами, подведомственными Минкульту (например, устав Литературного института имени А. М. Горького 2014 г. — один из тех, которые полнее всего воплощают идею коллегиального вуза) и Минсельхозу. В дальнейшем некоторые из них приняли поправки, повышающие роль учредителя, однако на момент завершения работы над этой статьей (конец 2017 г.) старые версии уставов, насколько можно судить по разделу «Документы» на сайтах, еще продолжали действовать во многих других.

Вопреки тому, что предполагает обобщенный образ движения от товарищества к учреждению, во времена, когда в большинстве университетов конференция окончательно потеряла свое влияние и исчезли последние следы прямой демократии, для многих вузов сокращение университетской независимости не сопровождалось значительным упадком коллегиальности, понятой как баланс власти между ректором и ученым советом. Наблюдательный совет ограничил некоторые полномочия ученых советов (например, касающиеся открытия подразделений), однако баланс полномочий ученого совета и ректора сохранился практически на уровне 2011 г. В целом инициативы Минобразования, видимо, были нацелены только на повышение роли учредителя и слабо затрагивали внутреннюю структуру вуза. Поэтому университеты, подведомственные одному и тому же министерству и относящиеся к одной категории, сохранили разное внутреннее политическое устройство. Так, МГУ остается значительно более коллегиальным, чем СПбГУ. Поскольку уставы муниципальных вузов в целом воспроизводят уставы вузов, подведомственных федеральным министерствам, постепенно структурные инновации проникают и в них, хотя это происходит очень медленно.

Все эти изменения практически не затронули сектор негосударственного высшего образования. В нем продолжают воспроизводиться многочисленные собственнические вузы, в которых учредитель напрямую или через назначаемого ректора контролирует все назначения и принятие основных решений. Однако наравне с ними продолжают воспроизводиться и скопированные с прежних версий уставов государственных вузов конституции, в результате чего самые яркие образцы вузовского суверенитета можно встретить сейчас в частном образовательном секторе. Примером могут служить устав Гуманитарного института им. Столыпина (2010 г.), Института теологии и международных отношений (2014 г.) или Армавирского государственного

Таблица 2. Сравнение средних баллов уставов по трем измерениям, по периодам

Период	Независимость	Коллегиальность	Федеративность
1993–2005 гг. (N = 56)	0,622	-0,082	0,693
2006–2009 гг. (N = 49)	-0,203	-0,094	0,275
2010–2011 гг. (N = 153)	0,262	0,245	-0,228
2012 г.— ... (N = 142)	-0,457	-0,199	-0,123
F-статистика	25,14***	5,35**	15,00***

** $p < 0,001$; *** $p < 0,0001$.

ного социального университета (2013 г.), сохранившие, хотя иногда и в усеченных формах, избрание ректора конференцией (скажем, Армавирский устав сообщает, что конференция избирает ректора «по согласованию с учредителем»). Особой категорией являются негосударственные вузы, которые рано институционализировали назначение ректора учредителями (или представляющими их попечителями), однако предусмотрели возможность для вуза ограничить число кандидатур, из которых попечители будут выбирать, таким образом эффективно превратив их полномочия в право вето. Примером в нашей выборке является устав МВШСЭН (2015 г.), в котором учредители назначают ректора «по представлению ученого совета». В этом случае создатели вуза, очевидно, ориентировались на англо-американский институциональный образец, однако они сочли, что дуальная структура подразумевает излишнюю зависимость от учредителей, и решили предложить небольшие, но меняющие смысл всей политической процедуры инновации.

Таблица 2 иллюстрирует произошедшие трансформации. В ней мы вычислили баллы для конкретного устава, основанные на нагрузках по трем компонентам, которые показывают, какую позицию документ занимает по соответствующей оси, и сравнили средние показатели уставов по периодам. Самые высокие средние наблюдаемые значения независимости приходятся на первый период, а самые низкие — на последний, при этом в третьем периоде наблюдается «отскок» вверх, связанный, возможно, с принятием в 2010–2011 гг. волны уставов государственных вузов, которые в тот период в целом были еще независимее частных. Федеративность постепенно снижается от первого периода к третьему, и затем происходит небольшой (незначимый) рост. В колебаниях коллегиальности не удается выявить сколько-нибудь ясной тенденции. Волна государственных уставов 2010–2012 гг., видимо, породила всплеск коллегиальности, но затем все вернулось в исходное состояние.

Проведенное исследование показало, что различия между внутриорганизационными политическими режимами в российских вузах в основном могут быть сведены к трем измерениям: степени независимости, коллегиальности и федеративности, причем из логически возможных комбинаций высоких и низких значений этих признаков эмпирически фиксируются лишь четыре. Независимость вуза подразумевает наличие сильных коллегиальных органов. Университеты, принимающие ключевые решения — такие как решение о кандидатуре ректора — самостоятельно, различаются прежде всего по тому, насколько выражены в их устройстве федеративные принципы. Наоборот, внешний контроль над вузом подразумевает высокую степень централизации, однако допускает вариации в степени самостоятельности ученого совета: ученый совет в нем не может быть доминирующим (иначе контроль учредителя потерял бы смысл), но может быть автономным, а может быть подчиненным. Первое более характерно для встроенных в государственные структуры университетов, второе — для частных собственников.

7. Заключение

Масса государственных вузов эволюционировала вначале от федеративных моделей к унитарным (к 2011 г.), а затем к дуальным (в основном к 2015 г.), и в этом смысле мы можем говорить о трансформации по направлению от товариществ к учреждениям. Сам ход этой эволюции, однако, показывает, что здесь мы имеем дело скорее с несколькими независимыми процессами, чем с одним процессом. Вопреки представлению о движении от товарищества к учреждению как о едином процессе утраты коллегиальности мы видим, что вузы вначале утратили федеративность политической структуры, затем независимость и почти не потеряли коллегиальности. Волна потери независимости началась с центральных — в смысле столичной локализации и в смысле значимости для образовательной системы — вузов и в последнюю очередь затронула периферийные, но ничего подобного мы не можем сказать о рецентрализации.

Что стояло за этими изменениями? Этот вопрос возвращает нас к высказанным ранее сомнениям относительно «реальности» университетской конституции. В целом полученные нами данные не согласуются с предположением, что для академической публики она была лишь чистой формальностью, бумагой, которая принималась не глядя. Если бы университеты не придавали содержанию уставов никакого значения, эти уставы были бы практически одинаковыми (все сэкономили бы когнитивные усилия, принимая одну и ту же версию) или, наоборот, существовало бы бесконечное множество вариаций (если бы каждый сочинял устав с нуля). Ни то ни другое не соответствует действительности. Формулировки уставов широко заимствовались, как мы видели на примере частных вузов, но в целом со-

держание этих документов несет явный отпечаток озабоченности академического сообщества последствиями их принятия. Если устав и не имеет к практике университетского управления никакого отношения, то люди, которые стоят за его написанием, об этом не подозревали.

Какими же соображениями они руководствовались? Здесь мы вступаем в область, в которой наши данные допускают только осторожные догадки. Причины динамики вузовской независимости представить себе проще, чем причины рецентрализации. Зависимость частных вузов, вероятно, в основном объясняется стремлением их учредителей сохранить над ними контроль. Положение учредителей государственных вузов в этом смысле было менее однозначным, поскольку контроль для них означал также ответственность за принятие решений (министерство отвечает сегодня за подбор ректоров региональных вузов — обязанность, которую оно, возможно, предпочло бы с себя сложить) и за выполнение более или менее эксплицитных социальных обязательств перед коллективами. Так что независимость, полученная российскими вузами на рубеже 1990-х, возможно, была не столько их завоеванием, сколько следствием готовности государства переложить на их плечи ответственность за собственную судьбу. Как и их европейские коллеги, российские ученые столкнулись с тем, что слово «автономия», несмотря на свои положительные коннотации, часто означает сокращение финансирования. Когда государство получило в свое распоряжение ресурсы, которые оно готово было обратить на академическое развитие, условием их предоставления стало возвращение ему контролирующих позиций. Государственные органы явно воспринимали формальную структуру управления всерьез и использовали доступные рычаги, чтобы побудить вузы отказаться от статуса товариществ. Мы не знаем, однако, встречали ли их усилия какое-либо сопротивление, и если нет, то почему — потому ли, что менеджериальная структура была более легитимной с точки зрения внутриуниверситетской публики, потому ли, что академическое сообщество не принимало эту структуру всерьез или потому, что у него отсутствуют ресурсы, чтобы протестовать.

Так или иначе, объяснение со ссылкой на внешних агентов не проливает особого света на ход внутриуниверситетской рецентрализации. Все версии типовых уставов оставляют внутреннюю структуру на усмотрение вуза и, насколько нам известно, никаких вмешательств министерства с целью сокращения факультетской автономии не происходило до 2012 г. наших данных недостаточно, чтобы предложить какой-то однозначный ответ.

Литература

1. Apkarian J., Mulligan K., Rotondi M. B., Brint S. (2014) Who Governs? Academic Decision-Making in US Four-Year Colleges and Universities, 2000–2012//Tertiary Education and Management. Vol. 20. No 2. P. 151–164.
2. Baldrige J. V. (1971) Power and Conflict in the University. New York: John Wiley.
3. Beyer J. M., Lodahl T. M. (1976) A Comparative Study of Patterns of Influence in United States and English Universities//Administrative Science Quarterly. Vol. 21. No 1. P. 104–129.
4. Birnbaum R. (1988) How Colleges Work: The Cybernetics of Academic Organization and Leadership. New York: Jossey-Bass.
5. Clark B. R., Youn T. I. (1976) Academic Power in the United States: Comparative Historic and Structural Perspectives. Research Report No 3.
6. Cohen M. D., March J. G. (1974) Leadership and Ambiguity: The American College President. New Jersey: McGraw-Hill Book Company.
7. Goedegebuure L., de Boer H. (1996) Governance and Decision-Making in Higher Education: Comparative Aspects//Tertiary Education & Management. Vol. 2. No 2. P. 160–169.
8. Jones W. A. (2011) Faculty Involvement in Institutional Governance: A Literature Review//Journal of the Professoriate. Vol. 6. No 1. P. 118–135.
9. Kamens D. H. (1977) Legitimizing Myths and Educational Organization: The Relationship between Organizational Ideology and Formal Structure//American Sociological Review. Vol. 42. No 2. P. 208–219.
10. Kaplan G. E. (2004) How Academic Ships Actually Navigate//R. G. Ehrenberg (ed.) Governing Academia. Ithaca, NY: Cornell University. P. 165–208.
11. Masten S. E. (2006) Authority and Commitment: Why Universities, Like Legislatures, Are Not Organized as Firms//Journal of Economics & Management Strategy. Vol. 15. No 3. P. 649–684.
12. Meyer J. W., Scott R. (1983) Structure of Educational Organizations//W. Scott, John Meyer (eds) Organizational Environments: Ritual and Rationality. Beverly Hills, CA: Sage. P. 78–109.
13. Ryan D. W. (1972) The Internal Organization of Academic Departments//The Journal of Higher Education. Vol. 43. No 6. P. 464–482.
14. Shugart M. S., Carey J. M. (1992) Presidents and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics. New York: Cambridge University.
15. Sokolov M. (2016) Voice and Exit in Academic Life: Resource Dependency Sources of Intraorganizational Political Regimes in Russian Higher Education//R. J. Leemann, Ch. Imdorf, J. J. W. Powell, M. Sertl (eds) Die Organisation von Bildung. Soziologische Analysen zu Schule, Berufsbildung, Hochschule und Weiterbildung. Weinheim/München: Beltz Juventa Verlag). P. 286–308.
16. Tight M. (2014) Collegiality and Managerialism: A False Dichotomy? Evidence from the Higher Education Literature//Tertiary Education and Management. Vol. 20. No 4. P. 294–306.
17. Voegtle E. M., Knill C., Dobbins M. (2011) To What Extent Does Transnational Communication Drive Cross-National Policy Convergence? The Impact of the Bologna-Process on Domestic Higher Education Policies//Higher Education. Vol. 61. No 1. P. 77–94.
18. Woessner M., Kehler J. (2018) Faculty Constitutions in the Ivory Tower: Exploring the Balance of Power between the Professoriate and the Administration//PS: Political Science & Politics. Vol. 51. No 2. P. 387–395.

From Partnerships to Bureaucracies: The Constitutional Evolution of Russian Universities

Authors **Mikhail Sokolov**

Candidate of Sciences in Sociology, Professor, European University at Saint Petersburg. Address: 3a Gagarinskaya Str., 191187, Saint Petersburg, Russian Federation. E-mail: msokolov@eu.spb.ru

Sofia Lopatina

PhD candidate, International Max Planck Research School for the Anthropology, Archaeology, and History of Eurasia (IMPRS ANARCHIE). Address: Advokatenweg 36, 06114 Halle (Saale). E-mail: lopatina@eth.mpg.de

Gennady Yakovlev

PhD candidate, Department of Political and Social Sciences, European University Institute. Address: Via dei Roccettini 9, I-50014 San Domenico di Fiesole (FI). E-mail: gennadii.iakovlev@eui.eu

Abstract Russian university is treated as a miniature political system in this article. Four hundred charters, statutes and ordinances are analyzed in order to identify three pivotal axes allowing us to classify constitutional frameworks of universities: the axis of independence from the founder, the axis of collegiality, or the balance of power between the rector and the academic council, and the axis of federalization, which shows how decentralized the organizational structure is. Next, it is shown how these variables are interrelated and how their stable sets form types of intra-university political systems—federative, unitary, dual and controlled—which exist or used to exist in Russia. Contrary to the widely held belief that all of the differences between universities can be traced to their position on the scales of “collegiality” (partnership model) and “managerialism” (bureaucratic model) and although public universities do resemble bureaucracies more than partnerships today, different elements of their constitutional design seem to have evolved independently and under the influence of different factors.

Keywords higher education in Russia, university management, organizational politics, academic power.

- References**
- Apkarian J., Mulligan K., Rotondi M.B., Brint S. (2014) Who Governs? Academic Decision-Making in US Four-Year Colleges and Universities, 2000–2012. *Tertiary Education and Management*, vol. 20, no 2, pp. 151–164.
- Baldrige J.V. (1971) *Power and Conflict in the University*. New York: John Wiley.
- Beyer J. M., Lodahl T.M. (1976) A Comparative Study of Patterns of Influence in United States and English Universities. *Administrative Science Quarterly*, vol. 21, no 1, pp. 104–129.
- Birnbaum R. (1988) *How Colleges Work: The Cybernetics of Academic Organization and Leadership*. New York: Jossey-Bass.
- Clark B.R., Youn T.I. (1976) *Academic Power in the United States: Comparative Historic and Structural Perspectives. Research Report No 3*.
- Cohen M.D., March J.G. (1974) *Leadership and Ambiguity: The American College President*. New Jersey: McGraw-Hill Book Company.
- Goedegebuure L., de Boer H. (1996) Governance and Decision-Making in Higher Education: Comparative Aspects. *Tertiary Education & Management*, vol. 2, no 2, pp. 160–169.

- Jones W.A. (2011) Faculty Involvement in Institutional Governance: A Literature Review. *Journal of the Professoriate*, vol. 6, no 1, pp. 118–135.
- Kamens D.H. (1977) Legitimizing Myths and Educational Organization: The Relationship between Organizational Ideology and Formal Structure. *American Sociological Review*, vol. 42, no 2, pp. 208–219.
- Kaplan G.E. (2004) How Academic Ships Actually Navigate. *Governing Academia* (ed. R.G. Ehrenberg), Ithaca, NY: Cornell University, pp. 165–208.
- Masten S.E. (2006) Authority and Commitment: Why Universities, Like Legislatures, Are Not Organized as Firms. *Journal of Economics & Management Strategy*, vol. 15, no 3, pp. 649–684.
- Meyer J.W., Scott R. (1983) Structure of Educational Organizations. *Organizational Environments: Ritual and Rationality* (eds W. Scott, John Meyer), Beverly Hills, CA: Sage, pp. 78–109.
- Ryan D.W. (1972) The Internal Organization of Academic Departments. *The Journal of Higher Education*, vol. 43, no 6, pp. 464–482.
- Shugart M.S., Carey J.M. (1992) *Presidents and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics*. New York: Cambridge University.
- Sokolov M. (2016) Voice and Exit in Academic Life: Resource Dependency Sources of Intraorganizational Political Regimes in Russian Higher Education. *Die Organisation von Bildung. Soziologische Analysen zu Schule, Berufsbildung, Hochschule und Weiterbildung* (eds R.J. Leemann, Ch. Imdorf, J.J.W. Powell, M. Sertl), Weinheim/München: Beltz Juventa Verlag, pp. 286–308.
- Tight M. (2014) Collegiality and Managerialism: A False Dichotomy? Evidence from the Higher Education Literature. *Tertiary Education and Management*, vol. 20, no 4, pp. 294–306.
- Voegtle E.M., Knill C., Dobbins M. (2011) To What Extent Does Transnational Communication Drive Cross-National Policy Convergence? The Impact of the Bologna-Process on Domestic Higher Education Policies. *Higher Education*, vol. 61, no 1, pp. 77–94.
- Woessner M., Kehler J. (2018) Faculty Constitutions in the Ivory Tower: Exploring the Balance of Power between the Professoriate and the Administration. *PS: Political Science & Politics*, vol. 51, no 2, pp. 387–395.