



ЕВРОПЕЙСКИЙ
УНИВЕРСИТЕТ
В САНКТ-ПЕТЕРБУРГЕ

Андрей Стародубцев

История одной реформы:
ЕГЭ как пример
институционального
переноса

Препринт М-24/11

Центр исследований
модернизации



Санкт-Петербург
2011

УДК 316+32+37
ББК 60.56
С 77

Стародубцев А.В.

С 77 История одной реформы: ЕГЭ как пример институционального переноса / Андрей Стародубцев : Препринт М-24/11. — СПб. : Издательство Европейского университета в Санкт-Петербурге, 2011. — 28 с. — (Серия препринтов; М-24/11; Центр исследований модернизации).

Работа посвящена анализу внедрения Единого государственного экзамена (ЕГЭ) как одной из мер реформы образования в России. Отправной точкой для исследования является рассмотрение этого процесса как политического курса, что позволяет делать выводы о влиянии структурных условий и стратегий политических акторов на разработку, реализацию и оценку политических решений в России 2000-х гг. В то же время анализ ЕГЭ как института, привнесенного из опыта других государств, стал основой для осмысления роли и способов осуществления институционального переноса в нашей стране.

Информация об авторе: Андрей Стародубцев — к.полит.н., научный сотрудник Центра исследований модернизации Европейского университета в Санкт-Петербурге, преподаватель кафедры прикладной политологии СПб филиала Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики», преподаватель факультета свободных искусств и наук Санкт-Петербургского государственного университета.

За последние несколько лет термин «модернизация» стал неотъемлемой частью лексикона российской политической элиты. Для самого термина это сослужило плохую службу: известно, что переход того или иного слова из академического языка в словарь повседневной политики ведёт к неоправданному с научной точки зрения расширению его значения. Политики не ведут научных споров — они используют термины так, как это представляется наиболее выгодным, исходя из логики политической борьбы.¹

Однако проблемы использования слова «модернизация» связаны не столько с изменением (подменой) его содержания, сколько с контекстом его использования. Очевидно, что «модернизация» синонимична таким словам, как «улучшение» и «усовершенствование». Такой подход можно назвать широкой трактовкой интересующего нас термина. В то же время в социальных науках (особенно в социологии и политической науке) использование термина «модернизация» отсылает нас к теоретической рамке, наиболее популярной в мире в третьей четверти XX в., основывающейся на структурно-функциональной теории. В границах данного подхода под модернизацией

¹ До «модернизации» на наших глазах те же процессы происходили с такими понятиями, как «демократия» и «федерализм». Появлению феномена «демократия с прилагательными», посвящаются исследовательские работы теоретически обосновывающие, почему такие термины, как «суверенная демократия», являются примерами концептуальной натяжки (Collier, Levitsky, 1997). Примеры широкого толкования «федерализма» можно отыскать хотя бы в постановлении Конституционного суда 2005 г. «По делу о проверке конституционности отдельных положений Федерального закона “Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации” в связи с жалобами ряда граждан».

изначально понимался переход от традиционного общества (племенного, закрытого, характеризующегося неразвитой экономикой и отсутствием индивидуальной и политической свободы) к современному (индивидуалистичному, с рыночной экономикой и развитыми политическими институтами — бюрократией и демократией).

Структурный функционализм, допустив наличие общественной структуры и элементов, отвечающих за реализацию определенных функций, создал основу для идеи, согласно которой все общества подобны друг другу, а в этом случае существует возможность и необходимость приведения традиционных обществ в соответствие со стандартами современных государств. По сути, структурно-функциональная теоретическая модель в своей «модернизационной» части превратилась в политическую программу, что активно критиковалось уже в конце 1960 — начале 1970-х гг. Телеологизм и евроцентризм такой теории были очевидны. Эта критика вкупе с кризисом структурно-функционального подхода во многом снизили популярность и влияние теории модернизации, по крайней мере, на академическом уровне, однако как политическая программа модернизация играет значимую роль вплоть до настоящего времени.

Представляется, что эти два подхода тесно взаимосвязаны, так как без использования сравнительного опыта невозможно оценить, насколько те или иные меры являются не просто *изменением*, а *улучшением, развитием, модернизацией*.

Таким образом, модернизация включает в себя такой процесс, как институциональный переход. В английском языке данный термин имеет самые разные синонимы — *institutional transfer, policy transfer, lesson-drawing*² и т. д. Под *policy transfer* (что далее будет переводиться как *политический перенос* или *политический трансфер*)³ понимается «процесс, в ходе которого знание о политических курсах (*policies*), административном устройстве, институтах и идеях, существующих в рамках одной политической системы, используются для развития политических курсов, административного устройства, институтов и идей в рамках другой политической системы» (Dolowitz, Marsh, 2000: 5). По сути, данная проблематика должна занимать центральное место в исследованиях модернизации, так как последняя как раз предполагает перенос «лучших практик» из одних политических систем в другие.

² См. Rose, 1991.

³ В данной работе русскоязычные термины политический трансфер, политический перенос, институциональный трансфер и институциональный перенос используются как синонимы.

Институциональный трансфер имеет место на всех уровнях управления государством. Так, известно о влиянии европейского опыта на развитие американской налоговой системы в годы Гражданской войны (Waltman, 1980). В свою очередь, сами США в последние десятилетия стали источником изменений британского подхода к социальной политике (Dolowitz, 1997). Известны случаи осуществления институционального трансфера элементов конституционного устройства. Так, значительная часть испанской конституции отражает систему, заложенную в Конституции Германии. В свою очередь, посткоммунистическая Венгрия содержит в своей конституционной системе некоторые элементы испанской модели. Есть мнение, что российская смешанная несвязанная избирательная система, существовавшая до 2007 г., является результатом ошибочного копирования смешанной связанной системы, функционирующей в той же Германии.

Исследования политического трансфера — сравнительно недавно сформировавшаяся область анализа политического курса. Авторы работы «Политический трансфер в управлении Европейским Союзом» (Policy, 2007) указывают на то, что процессы глобализации привели к конвергенции подходов к управлению государством, что, в свою очередь, сделало возможным перенос тех или иных идей, моделей и институтов из одной политической системы в другую. На академическом уровне в течение долгого времени основное внимание уделялось результатам переноса. Однако исследователи политического трансфера, пытаясь объяснить его результаты, концентрируются на особенностях процесса (Ibid.: 5).

Очевидно, что главным вопросом таких исследований становятся условия успеха переноса институтов. В политической науке известно много случаев, когда «лучшие практики», внедренные в других политических системах, оказывались неэффективными с точки зрения явных задач их переноса. И здесь необходимо отметить, что в отличие от общего направления public policy analysis, которое во многом образовалось на основе структурного функционализма и до сих пор пользуется его плодами, исследования политического трансфера отражают текущую дискуссию между сторонниками акторо-центрического и институционального подходов.

Двумя основными кейсами для анализа переноса «лучших практик» стали США и Европейский Союз, что связано как с уровнем развития политических исследований, так и с богатым эмпирическим материалом. Федеративная структура США, степень самостоятельности штатов и городов при их активном взаимодействии, поощряемом нахождением в одной политической системе, дают массу возможностей для глубокого изучения. Анализ трансфера внутри Европейского Союза позволяет также учитывать наличие

и влияние, с одной стороны, национальных границ, а с другой стороны, национальных институтов.

В современной литературе существует определенный сдвиг в сторону анализа экономической, финансовой и социальной политики, в то время как работ, посвященных заимствованию элементов конституционного устройства, — намного меньше.

В русскоязычных публикациях данная тематика практически не раскрывается. Публичная политика была и остается достаточно популярной темой, но эффекты переноса институтов из других политических систем изучаются в основном экономистами (Полтерович, 2001). Однако есть интересные работы и в политической науке (см., например, Сунгуров, 2007). В то же время анализ различных реформ, проводимых в России под лозунгом модернизации той или иной сферы общественного устройства с позиций политической науки, может дать дополнительное знание о проблемах, с которыми сталкиваются реформаторы, и эффектах, которые воспроизводят те или иные институты и политические курсы.

ЕГЭ как политический курс: постановка вопроса

Данная работа посвящена введению Единого государственного экзамена (ЕГЭ) в России. Этот выбор обусловлен несколькими причинами. Во-первых, система образования является той сферой, общественное обсуждение которой чаще всего заостряется на сравнении с другими странами. Во-вторых, в общественном сознании ЕГЭ в целом и тестирование как форма контроля знаний в частности рассматриваются в качестве «инновации» и «западного влияния». Наконец, в-третьих, реформа российского образования, включающая в себя введение ЕГЭ, стартовала 11 лет назад, что позволяет проанализировать весь политический цикл, связанный с институциональными изменениями.

Самое поверхностное знакомство с историей внедрения ЕГЭ в нашей стране рождает два важных вопроса. Во-первых, действительно ли это политическое решение представляет собой пример институционального переноса? Во-вторых, почему при всё большем нарастании волны критики в отношении ЕГЭ правительство не только не отказывается от нового института, но и не исправляет его наиболее очевидные недостатки? Поискам ответов на эти вопросы посвящена данная статья.

Изменения в форме итоговых экзаменов в рамках системы среднего полного образования и вступительных экзаменов в системе высшего образования можно рассматривать как *политический курс* (policy) — систему

мер, реализуемых государством и нацеленных на решение тех или иных задач. Для понимания причин принятия того или иного политического решения, особенностей и эффектов его реализации используется теоретическая рамка, получившая название *анализ политического курса* (policy analysis), в центре которого лежит представление о государственном управлении как о цикле, сквозь который проходят все политические решения.

Такой политический цикл (**policy cycle**) **состоит из пяти основных этапов**. Первый этап — выявление общественно-значимых проблем, решение которых требует государственного вмешательства. Второй этап — формирование альтернатив политических решений, которые могут выдвигаться различными представителями и органами государственной власти, политиками и политическими партиями, заинтересованными группами и экспертами. Третий этап — выбор единственной альтернативы и принятие её в качестве нормативного акта. Четвертый этап — реализация принятой программы действий. Наконец, пятый этап — оценка полученных результатов. Теория предполагает, что на следующем этапе происходит выявление новой проблемы в той же сфере, что становится стартом для нового цикла принятия, реализации и оценки политических решений.

Обращение к анализу политического курса позволяет не только описать процесс принятия и реализации политических решений, но также объяснить причины выбора определенного решения и влияние различных факторов и политических акторов на этот процесс. Именно этому будет посвящена основная часть статьи. Однако не менее важным представляется второй вопрос — о причинах устойчивости непопулярных и неэффективных институтов. В этом случае ориентации на стратегии акторов кажется недостаточно. Последний раздел работы — попытка неоинституционального анализа, включающего в себя оценку действий акторов в определенных институциональных условиях.

Российское образование: миссия (не)выполнима?

ЕГЭ является специфическим институтом, главная задача которого — оценить уровень знаний выпускника школы по определенным предметам, после чего использовать полученные результаты для его/её поступления в вузы. В то же время с самого начала ЕГЭ рассматривался как инструмент, позволяющий разрешить как минимум три проблемы.

Первая проблема связана с невозможностью объективно оценить уровень образования, предоставляемого в школах на всей территории страны. Россия — государство с одним из самых высоких уровней расслоения между

регионами, что не может не оказывать влияние на предоставление образовательных услуг. Косвенное подтверждение этому можно найти в официальной статистике.⁴ Так, например, общероссийский индекс образования, включенный в Индекс развития человеческого потенциала за 2002 г., составил 0,905. При этом индекс наиболее успешного с этой точки зрения региона — Москвы — 0,964, а наименее успешного — Ингушетии — всего 0,767. Еще более наглядным является показатель численности учащихся общеобразовательных учреждений в расчете на один компьютер, установленный в школе за 2001 г. Среднее значение по России — 42, что признаётся недостаточным. Наиболее благополучная ситуация имела место в Чукотском автономном округе (ЧАО), где на один компьютер приходилось 18 школьников. Напротив, наиболее плачевная ситуация наблюдалась в Республике Тыва, чей показатель составлял 115 учеников на один компьютер. Наконец, в 2000 г. расходы общеобразовательных учреждений на одного ученика составляли в среднем по стране 4321 рубль. В то же время в ЧАО этот показатель равнялся 1466 рублей, а в Таймырском (Долгано-Ненецком) автономном округе — 6986 рублей.⁵

Закономерно было бы предположить, что уровень образования в российских регионах также существенно разнится, однако необходимая для подобных выводов оценка затруднялась существующей системой обеспечения контроля знаний, которая сводилась к выпускным экзаменам в школах. Главным недостаток прошлой системы заключался в том, что экзамены принимались (а в случае проведения письменных экзаменов — и проверялись) учителями школ, в которых проходили обучение сдающие эти экзамены школьники. Для объективной оценки уровня знаний в таком случае существуют сразу два препятствия. Во-первых, даже учитывая наличие необходимых нормативно-правовых актов, регулирующих требования к содержанию образования во всех школах страны, очевидно, что стиль, уровень и содержание обучения зависят от очень многих факторов, имеющих отношение к деятельности конкретной школы: особенностей кадрового состава, материальной обеспеченности и способа администрирования в школе. Однако, кроме того, более значимым фактором представляется административная логика, которая рассматривает низкие оценки как свидетельство плохой работы учителей и администрации школы. При этих ограничениях школьные экзамены не могли рассматриваться в качестве объективного инструмента оценки знаний выпускников. Следовательно, ощущалась потреб-

⁴ Здесь приводится статистика за 2000–2002 гг., так как именно в это время началась кампания по внедрению ЕГЭ в России.

⁵ Подробную статистику см.: Агранович, Кожевникова, 2006.

ность в создании массового, независимого и одинакового для всех способа этой оценки.

Второй проблемой была признана коррупция, существующая сразу на двух уровнях — и в школах (при подготовке к выпускным экзаменам и их сдаче), и в вузах (при подготовке к вступительным экзаменам и их сдаче). Коррупция в данном случае понимается в широком смысле этого слова и синонимична словосочетанию «неофициальные расходы на образование», в которые включены, с одной стороны, оплата репетиторов, а с другой – взятки преподавателям и администраторам учебных заведений в самых различных видах. Эксперты обращают внимание на то, что такие неофициальные расходы настолько прочно вошли в практику функционирования системы образования, что перестали восприниматься многими гражданами как проявления коррупции. Так, исследования фонда ИНДЭМ показали, что в 2004 г. лишь 41% опрошенных признал коррупционную ситуацию «Репетитор при подготовке для поступления в вуз гарантирует поступление вне зависимости от качества подготовки». А ситуацию «Студент вручает экзаменатору бутылку коньяка или коробку конфет для получения хорошей оценки» признают коррупционной еще меньше — 38 % опрошенных (Римский, 2005). И хотя доля годового объема взяток в системе образования относительно невелика — 3,3 % в системе среднего образования и 21,4 % в системе высшего образования, абсолютные показатели объема коррупции — около 70 млн долларов США в школах и около 450 млн долларов США в вузах) — следует признать значительными (Там же).

Поэтому новая система должна была минимизировать возможности для коррупции во всех её видах, причем как в школах, так и в вузах.

Третья проблема, которая стояла перед российскими властями, — низкий уровень мобильности выпускников и абитуриентов. По самым разным причинам вуз в России выбирался исходя не столько из уровня подготовки абитуриента, сколько из финансового положения его/её семьи и удаленности региона от желаемого учебного заведения. Процесс поступления предполагал обязательную поездку в соответствующий город, притом что перспективы зачисления оставались очень неопределенными. Соответственно, необходимо было создать такую систему, при которой результаты экзаменов, полученные по месту жительства, признавались и принимались бы всеми вузами страны без дополнительных вступительных испытаний, требующих личного участия абитуриента.

Ответом на эти задачи как раз и оказался Единый государственный экзамен.

Пути-дороги

Следование логике политического цикла предполагает, что на втором этапе нам необходимо рассмотреть различные альтернативные варианты решения названных проблем, которые дискутировались в экспертном и политическом сообществах. Однако необходимо отметить, что начиная с 2000 г. главенствующие позиции в этой дискуссии занимали эксперты, близкие к Центру стратегических разработок (ЦСР), созданному в 1999 г. в качестве «мозгового центра» при Председателе Правительства РФ Владимире Путине.

ЕГЭ возник не как особая мера, а как часть программы модернизации российского образования, включавшей в себя, кроме единого экзамена, меры по изменению системы управления и финансирования школ, реструктуризации малокомплектных школ, а также внедрение системы так называемых образовательных ваучеров — Государственных именных финансовых обязательств (ГИФО). Однако именно ЕГЭ стал визитной карточкой реформы образования, — видимо, в силу того, что эта мера затрагивала практически каждого жителя страны.

Согласно первоначальной концепции, формой ЕГЭ должно было стать тестирование, результаты которого рассматривались и как аттестация в школе, и как вступительные испытания в вузе. Были ли какие-то альтернативные решения? В целом противников реформы можно разделить на 1) противников тестирования как формы выпускного экзамена (учителя и родители); и 2) противников школьного тестирования как формы вступительного экзамена (представители системы высшего образования). Учитывая цели данной работы, нет необходимости подробно описывать аргументацию обеих групп. Важно отметить, что и те и другие не обладали каким-либо лоббистским потенциалом на уровне федерального правительства и не предлагали серьезных альтернативных проектов, а потому никакой значимой дискуссии по вопросу о введении ЕГЭ на тот момент не было.

Анализ международного опыта показывает, что как форма, так и содержание аналогов ЕГЭ в США и странах Западной Европы существенно отличаются от принятой в результате российской модели. Самое главное отличие заключается в том, что в большинстве случаев выпускные экзамены в школах и тестирование, проводящееся в качестве испытания для поступления в вуз, — это две не связанные между собой процедуры. Так, к примеру, в США тесты SAT и ACT пишутся именно для дальнейшей рассылки результатов по университетам. Никакого отношения к оценке качества полученного образования они не имеют. Федеративные принципы функционирования американского государства закрепляют вопросы образования в

качестве компетенций штатов, а потому оценка образования с позиций некоего единого стандарта рассматривается в качестве покушения на дух Конституции США. В конце 2010 г. Президент США Барак Обама выступил с полноценной программой реформирования системы среднего образования, включающей проведение единого общегосударственного экзамена в школах. Однако, во-первых, это предложение было встречено в штыки губернаторами штатов; во-вторых, даже в этом случае результаты такого тестирования не предполагается рассматривать в качестве вступительных экзаменов.

В качестве исключения можно назвать Францию, где в результате обучения в так называемом лицее – старшей ступени школьного образования — школьники сдают комплексный выпускной экзамен на звание «бакалавра», успешное прохождение которого предполагает свободное поступление в любой государственной университет без экзаменов. Однако такое решение оправдано тем, что «лицей» предполагает обучение по довольно узкой специализации. Это, в свою очередь, позволяет рассчитывать на достаточный уровень компетенций выпускников для обучения в университете. Кстати, считается, что именно Франция является родиной системы единого тестирования в качестве вступительного экзамена в вузы. В 1967 году, желая обеспечить равный доступ к высшему образованию для всех граждан Франции (в том числе тех, кто остался жить в бывших французских колониях), было предложено проводить вступительные экзамены в форме теста на местах. В результате уже через три года эксперимент был признан неудавшимся и заменен современной системой.

В России бытует мнение, что ЕГЭ было списано с аналогов, работающих в западных государствах, однако, как мы видим, это не так. На самом деле, по форме и методике ЕГЭ наиболее близко к другому отечественному продукту — централизованному тестированию (ЦТ), которое стартовало в нашей стране еще в 1989 г. С самого начала предлагалось два вида ЦТ — аттестационное (для выпускников школ) и абитуриентское (для поступающих в вузы). Результаты аттестационного тестирования могли быть засчитаны в качестве выпускных экзаменов в школах (кроме тех предметов, по которым школьники должны были сдавать обязательные экзамены), а абитуриентского — при поступлении в вуз. Тестирование организовывалось и проводилось специально созданным для этих целей органом, в настоящее время известным как Федеральный центр тестирования (ФЦТ).⁶

⁶ Согласно сайту ФГУ «Федеральный центр тестирования» (www.rustest.ru), эта организация была учреждена в 1990 г. в качестве Лаборатории централизованного тестирования учащейся молодежи при Московском государственном педагогическом университете. В 1995 году на её базе был организован Центр тестирования

Несмотря на платность этой услуги, такая форма проведения экзаменов становилась всё более популярной в стране — как с точки зрения выпускников/абитуриентов, так и с точки зрения школ и вузов. Согласно portalу «Образование и наука», «...в 2001 году в ЦТ приняли участие более одного миллиона человек из 80 субъектов Российской Федерации⁷», а сам ФЦТ заявляет: «Очевидные успехи Центра в развитии массовых процедур тестирования стали основанием для введения в России Единого государственного экзамена в тестовой форме». Именно ФЦТ стал ответственным за организационно-технологическую работу по проведению ЕГЭ. С 2009 года, после того как ЕГЭ стал обязательным на всей территории России, ЦТ было отменено.

Однако даже несмотря на негативный опыт Франции и позитивный отечественный опыт, принятая в России система проведения ЕГЭ отличается от аналогов. Уже отмеченное ранее сочетание выпускных и вступительных экзаменов может быть объяснено глубиной и множеством тех проблем, с которыми столкнулись федеральные власти в системе образования. В то время как другие государства за счет систем единого тестирования пытались либо контролировать выполнение единых стандартов школьного образования (как это было во Франции), либо создать систему оценки абитуриентов, снижающую, в том числе, географические барьеры для поступающих, в России была предпринята попытка решения этих двух задач, а также третьей — борьбы с коррупцией, по сути, одним способом — введением ЕГЭ.

Кроме того, изменилась методология выведения результатов экзамена. Бывший руководитель ФЦТ Владимир Хлебников иллюстрирует это следующим образом:

«Пусть два учащихся с примерно одинаковым уровнем подготовленности участвовали в тестировании. Каждый из них получил свой вариант теста. Варианты имели разную сложность. Одному ученику достался вариант более простой, а другому более трудный... Методика централизованного тестирования это улавливает и, не смотря на разное количество верных

выпускников общеобразовательных учреждений РФ при МПГУ. В 2000 году Центр становится юридическим лицом и получает название «Центр тестирования Министерства образования РФ», в 2004 г. — «Государственное учреждение “Федеральный центр тестирования”», а в 2005 г. — «Федеральное государственное учреждение “Федеральный центр тестирования”», находящееся в ведении Федеральной службы по надзору в сфере образования и науки.

⁷ Подробную информацию см.: <http://edu.rin.ru/cgi-bin/article.pl?ids=4&id=1021> (режим доступа: 4.05.2011 г.).

ответов, установит для таких испытуемых примерно одинаковые тестовые баллы... В ЕГЭ этого нет. Все участники, набравшие одинаковое число верных ответов (первичных баллов), получают одинаковый тестовый балл вне зависимости от сложности доставшегося варианта теста».⁸

По словам В. Хлебникова, решение о подобном изменении методики было принято руководством Рособнадзора.

Наконец, в отличие, например, от практики, имеющей место в США, где организацией, проведением и проверкой тестов занимаются негосударственные некоммерческие организации, в России эти задачи лежат исключительно на работниках системы образования. Соблюдение заложенного в ЕГЭ принципа «проверяет не тот, кто учит» – большой шаг вперед по сравнению с действующей до 2009 г. системой, однако ниже будет показано, что административная логика и система «вертикали власти» практически нивелируют это достижение.

В остальном же ЕГЭ действительно является аналогом систем единого тестирования, принятых во многих развитых государствах. Речь идет о едином расписании экзаменов, централизованной системе проверки и оценки результатов, возможности абитуриентов подать результаты ЕГЭ в несколько вузов одновременно.

Фактор силы

Для того чтобы понять, почему идея введения ЕГЭ практически сразу же была признана единственно верной и фактически без активного обсуждения вступила в фазу реализации, достаточно посмотреть на её сторонников. Д. Лоуи предлагает анализировать акторов политического процесса, разделив их на три функциональные группы — политиков, чиновников и представителей заинтересованных групп. Согласно Лоуи, эти функциональные группы не только выполняют разные по отношению друг к другу функции, но и претендуют на достижение совершенно отличных друг от друга целей. Так, центральный интерес политиков заключается в последующем переизбрании, чиновников — в осуществлении эффективного политического курса (максимизация результатов при минимизации издержек), а представители заинтересованных групп — в отстаивании определенных отраслевых интересов. Именно эти различия образуют так называемый железный

⁸ Подробный анализ методологии проведения и содержания ЕГЭ см.: Хлебников 2008.

треугольник.⁹ По сути, политический курс в этой концепции становится результатом взаимодействия этих функциональных групп акторов. Очевидно, что такое взаимодействие можно представить в виде постоянного торга или конфликта.

Однако есть и другой вариант, отраженный в концепции «коалиции поддержки» (advocacy coalition framework, – см.: Sabatier, 1988; Litfin, 2000). Под коалицией поддержки в данном случае понимается политическая система (policy subsystem), «...состоящая из различных публичных и частных институтов на всех уровнях правления, которые разделяют набор базовых воззрений (basic beliefs)... и которые стремятся использовать правила, бюджеты и штат правительственных институтов для того, чтобы достичь собственных целей...» (Policy, 1993: 5, – цит. по: Litfin, 2000: 238). В несколько упрощенном виде данный подход предполагает, что из двух политических альтернатив будет избрана та, в пользу которой выступают представители государства, политических партий и заинтересованных групп, вольно или невольно объединившихся в такую коалицию поддержки.

Всеобщее тестирование как способ проведения выпускных экзаменов в школе и вступительных экзаменов в вузах было принято практически без какой-то серьезной общественной дискуссии именно потому, что этот вариант с самого начала обладал поддержкой разных влиятельных акторов. Считается, что институционально одним из основных разработчиков концепции наряду с ЦСР был Государственный университет — Высшая школа экономики (ГУ-ВШЭ, в настоящее время — Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики») — один из ведущих университетов страны. Даже при известной фронде ректора Московского государственного университета Виктора Садовниченко, Союз ректоров России фактически поддержал реформу, обменяв её на обещания правительства «удвоить зарплату работникам образования, установить надбавки за ученую степень и непрерывный стаж», «разработать и реализовать в ближайшие четыре года федеральную государственную программу ипотечного кредитования жилья для работников вузов» и т. д. (Василенко, 2000). На партийном уровне в поддержку концепции реформы высказались «Единство», «Отечество — Вся Россия», «Яблоко» и СПС. Однозначно против выступила только Коммунистическая партия Российской Федерации.

В целом можно отметить, что формирование такой коалиции стало результатом политической ситуации, сложившейся в стране в 1999–2000 гг., характеризующейся сплочением большей части политической элиты вокруг фигуры Председателя Правительства и будущего Президента России Вла-

⁹ Об этом см.: Фёдоров, 2003.

димира Путина. Произошедшая до и особенно после парламентских выборов 1999 г. консолидация элиты позволила В. Путину и его команде начать целый ряд реформ, фактически не отвлекаясь на длительные дискуссии и дебаты.

Тернистый путь

Процесс внедрения ЕГЭ в систему образования проходил в два этапа. В 2001 году стартовал так называемый эксперимент, который продолжался вплоть до 2008 г. Этот эксперимент, однако, обладал двумя особенностями. Во-первых, в средствах массовой информации и на профессиональных форумах не раз было заявлено, что никто не видел программы педагогического эксперимента (содержащей цели, задачи, методику проведения эксперимента и — главное — критерии эффективности тех мер, которые тестировались в ходе этого мероприятия), а также содержательного отчета, позволяющего выявить достоинства и недостатки предлагаемых мер. Во-вторых, интересной представляется статистика участия регионов и вузов в этом эксперименте (см. таблицу).

Таблица. Статистика участия субъектов Российской Федерации и вузов в эксперименте по проведению ЕГЭ в 2001–2004 гг.

Год	Число	
	регионов	вузов
2001	5	16
2002	16	123
2003	47	464
2004	65	950
2005	78	н/д
2006	79	н/д
2007	83	н/д
2008	83	н/д

н/д – нет данных.

Источник: Итоги, 2008.

Если учесть, что на всем протяжении эксперимента методика проведения ЕГЭ не менялась, то можно сделать вывод, что в 2001–2008 гг. происходил не столько эксперимент (в строгом смысле этого слова), сколько поэтапное внедрение ЕГЭ в стране. Следовательно, аналитически мы можем датировать этап реализации политического решения периодом с 2001 г. по настоящее время.

С течением времени нарастал вал критики в отношении ЕГЭ не только со стороны его традиционных противников, но даже и его идеологов. Так, в 2007–2008 гг. стало известно о критических высказываниях руководителя ФЦТ Владимира Хлебникова, указывающего на серьёзные недостатки действующей модели проведения ЕГЭ. В некоторых своих выступлениях он, по сути, предлагал отказаться от ЕГЭ в том виде, в котором он был запущен в 2001 г. В то же время против В. Хлебникова было заведено уголовное дело по подозрению в злоупотреблении служебным положением, после чего он был сначала временно отстранен от должности, а затем уволен. В 2008 году свой пост покинул другой идеолог ЕГЭ — Глава Рособрнадзора Виктор Болотов.

Последние годы проведения эксперимента в целом характеризовались большим количеством скандалов с привлечением правоохранительных органов. Так, в 2009 г. обострилась конкурентная борьба между двумя основными компаниями, обеспечивающими организацию ЕГЭ в регионах, — ФЦТ и негосударственной компанией «КРОК Инкорпорейтед».¹⁰ Руководитель ФЦТ В. Хлебников и Президент Всероссийского фонда образования Сергей Комков обвинили «КРОК Инкорпорейтед» в низком уровне информационной безопасности и, как следствие, создании системы, облегчающей возможности коррупционного взаимодействия при сдаче ЕГЭ. Несмотря на это, «КРОК Инкорпорейтед» до сих пор участвует в проведении единых экзаменов.

Оценка и критика

Длительность и отмеченные выше особенности проведения эксперимента стали причиной того, что еще до объявления его основных результатов сам ЕГЭ был подвергнут жесткой критике. Так, в 2004 г. было опубли-

¹⁰ В 2006 году ФЦТ обеспечивал организацию ЕГЭ в 60 субъектах федерации, а «КРОК Инкорпорейтед» — в 21 субъекте федерации.

ковано открытое письмо 420 представителей сферы науки и образования,¹¹ в котором были отражены основные аргументы противников ЕГЭ.

1. Совмещение итоговых школьных и вступительных вузовских испытаний в принципе невозможно. Цели общего среднего образования и профессионального высшего принципиально различны.

2. ЕГЭ резко ускорит процесс примитивизации содержания школьного образования. Это разрушит общепризнанные традиции российской школы, превратит её в инструмент натаскивания на ЕГЭ.

3. Достоверная оценка результатов школьного обучения не может быть установлена разовым тестированием.

4. Технологии, применяемые при массовом проведении ЕГЭ, не могут обеспечить объективность оценок. Неизбежны массовые списывания, подтасовки, фальсификации.

5. ЕГЭ не уменьшит «коррупционный налог», а перераспределит его. Коррупция в результате введения ЕГЭ умножится и окажет негативное воздействие на воспитание молодежи.

6. Аргументированная концепция ЕГЭ отсутствует. Многие результаты эксперимента не известны общественности, отсутствуют научные гипотезы и критерии подведения итогов.

7. При проведении ЕГЭ нарушены необходимые требования к педагогическому эксперименту. Не опубликованы полные содержательные и финансовые отчеты.¹²

О том же, но более подробно написал в своей статье для «Новой газеты» В. Хлебников (Хлебников, 2008). Как разработчик тестового метода, он обращал внимание общественности на технологические и содержательные различия в требованиях к аттестационным и абитуриентским тестам. Отсутствие принципа оценки сложности каждого варианта теста привело, по его мнению, к «научной необоснованности результатов ЕГЭ». В существующую методику вычисления тестовых баллов была заложена погрешность от пяти до десяти пунктов в районе высоких оценок. Структура тестовых материалов плохо продумана и нуждалась в переработке. Наконец, процеду-

¹¹ Письмо сопровождалось припиской: «Свои подписи поставили под письмом 420 человек, в том числе 41 академик и член-корреспондент РАН, 21 академик и член-корреспондент Российской академии образования, действительные члены и члены корреспонденты Российской академии естественных наук и Российской академии космонавтики, заслуженные деятели науки и высшего образования РФ, преподаватели вузов, научные сотрудники академических институтов, директора школ и учителя».

¹² См.: Нет, 2004.

ра проведения ЕГЭ позволяла осуществлять несанкционированное вмешательство со стороны всех лиц, заинтересованных в высоких оценках. Вывод одного из основных разработчиков и идеологов тестового метода поразителен: «Вводимый законом с 2009 года ЕГЭ научно необоснован, неправильно сконструирован, имеет массу существенных недостатков. Его использование не принесет пользы российскому образованию. Введение ЕГЭ целесообразно приостановить» (Там же).

Подобные оценки профессионалов и общее недовольство граждан новой системой стали причиной создания Комиссии при Президенте РФ по совершенствованию проведения Единого государственного экзамена.¹³ Возглавил Комиссию Руководитель Администрации Президента С. Нарышкин, а основными задачами были названы: 1) обобщение и анализ информации об итогах проведения ЕГЭ и использовании его результатов при поступлении в вузы в 2009 г.; 2) рассмотрение предложений по совершенствованию проведения ЕГЭ; 3) выработка рекомендаций по оптимизации форм и содержания контрольно-измерительных материалов, а также по порядку их использования. Из распоряжения Президента видно, что целесообразность проведения ЕГЭ к этому моменту уже не стояла под вопросом.

Потому неудивительно, что Доклад по совершенствованию проведения Единого государственного экзамена, подготовленный Комиссией в декабре 2009 г., был написан в том же примирительном тоне. Так, к примеру, уже с самого начала утверждалось, что «выпускники школ, их родители и педагоги были достаточно подготовлены к повсеместному введению ЕГЭ как способу оценки результата обучения в школе». В качестве «позитивной стороны» перехода к ЕГЭ заявлялось «существенное снижение нагрузки на выпускников, связанной с необходимостью сдавать экзамены в два этапа, повышение мобильности, возможность использовать результаты ЕГЭ для оценки работы учителей, школ и системы образования в целом» и т. д. Согласно докладу, «в обществе сформировалось значительное число сторонников ЕГЭ».

В части, посвященной проблемам ЕГЭ, основное внимание обращено на «неверное восприятие этой формы как единственной, отражающей все результаты школьного образования и его качество в целом». На самом деле, по мнению Комиссии, ЕГЭ позволяет оценить лишь академические знания. Для оценивания других результатов необходимы другие формы оценки (олимпиады, конкурсы, испытания творческой направленности, учет

¹³ Распоряжение Президента РФ от 14.10.2009 г. № 687-рп «О Комиссии при Президенте РФ по совершенствованию проведения Единого государственного экзамена».

внеучебных достижений). Вторая проблема — «нарушения и нечестное поведение» представителей сторон, задействованных в ЕГЭ. К третьей проблеме отнесены «технологические недостатки», связанные, прежде всего, с длительным ожиданием результатов, а также с отсутствием информации о вступительных экзаменах, необходимых для того, чтобы поступить в тот или иной вуз.

Из этого перечня видно, что проблемы, выявленные Комиссией, в минимальной степени пересекаются с теми ограничениями, которые отмечались в открытом письме и статье В. Хлебникова. Причиной этому является, видимо, установка Администрации Президента РФ на сохранение ЕГЭ в его первоначальном виде, в то время как противники единого экзамена аргументировали несостоятельность самой идеологии проведения аттестации в предлагаемом Правительством варианте. В результате в законодательных актах, ставших итогом работы Комиссии, появились изменения, которые необходимо рассматривать как косметические: запрет на использование средств связи и электронно-вычислительной техники в ходе прохождения экзамена, введение института общественных наблюдателей во время экзамена, создание информационных систем, и т. д.

В чем же кроются причины несоответствия официальной позиции мнению экспертов? Почему институт ЕГЭ, обладающий столь существенными ограничениями, не только не отменяется, но даже не корректируется властями? Что является факторами стабильности этого неэффективного института?

«Модернизация сверху»: возможности и ограничения

Прежде всего, необходимо ответить на вопрос, является ли введение ЕГЭ примером институционального переноса? Ответ на этот вопрос не так очевиден, как кажется изначально. С одной стороны, конечно же, практика всеобщего тестирования как способа определения уровня знаний учащихся является новой для нашей страны. Однако исследование показывает, что в том виде, в котором она реализуется в России, её нет ни в одном из развитых государств. Как уже указывалось выше, источником методологии проведения ЕГЭ стало централизованное тестирование, много лет до этого проводившееся в России, которое как раз в большей степени схоже с западными аналогами. Видимо, именно ЦТ необходимо рассматривать в качестве кросснационального институционального переноса, в то время как ЕГЭ является уже использованием продукта такого переноса. И продукт этот, как мы видели выше, оказался не очень качественным.

Размышляя о возможных причинах провала институционального переноса, Доловиц и Марш (Dolowitz, Marsh, 2000: 17) обращают внимание на три аспекта:

1. Недостаток информации о том, как и при каких условиях тот или иной институт функционировал в государствах, из опыта которых данный институт был заимствован.
2. Неполный трансфер, предполагающий заимствование только части успешной практики.
3. Фундаментальные различия в условиях функционирования политических систем, не позволяющие обмениваться институтами.

Однако представляется, что недостаток информации является лишь одним из *объяснений* возникновения двух основных причин — неполного трансфера и неучета различий в условиях функционирования политических систем. Также можно предложить два других объяснения. Во-первых, это целенаправленные действия разработчиков политического курса, которые специально создают новый институт, отличный от зарубежных аналогов, для его более эффективного функционирования, однако «ошибаются в расчетах» и на выходе получают неэффективный институт. Во-вторых, это заинтересованность политиков, чиновников и/или групп интересов в несовершенной работе нового института, что открывает возможности, к примеру, для активного взимания ренты (Hellman, 1998).

Если признать, что ЕГЭ представляет собой пример институционального переноса, то этот процесс необходимо охарактеризовать как *неполный и реализующийся в принципиально иных условиях*. Тестирование как форма проведения экзаменов — вот та часть ЕГЭ, которая была заимствована из зарубежных «успешных» практик. Однако правила проведения и подведения итогов экзамена, а также совмещение аттестационного и абитуриентского этапов являются отечественными разработками. Самым близким аналогом нашего ЕГЭ является французский экзамен «бакалавриат», который рассматривается не только как выпускной в лицее — высшей ступени французского среднего образования, но и вступительный в университеты. Однако между Россией и Францией есть два фундаментальных отличия. Во-первых, обучение в лицее является узкоспециализированным и для поступления туда уже необходимо сдать экзамены. Во-вторых, для поступления в большинство государственных университетов не надо проходить вступительные испытания. Степень бакалавра уже даёт абитуриенту право учиться в системе высшего образования.

Почему же в России, при наличии позитивного опыта централизованного тестирования, был реализован совершенно иной — вызывающий столь бурные дебаты — вариант проведения ЕГЭ? Вряд ли в начале XXI в. при-

чина скрывается в недостатке информации. Пример ЦТ показывает, что разработчикам была хорошо известна успешная практика, однако по каким-то причинам было решено её существенно видоизменить.

Методологически рассмотрение оппортунистической заинтересованности в качестве причины реализации неэффективных институтов предполагает поиск тех, кто выиграл от их воплощения. Десятилетний срок внедрения ЕГЭ позволяет сделать вывод об отсутствии акторов, с одной стороны, принимающих участие в разработке проекта ЕГЭ, а с другой – получивших вследствие его реализации дополнительные преимущества.

На мой взгляд, речь должна идти именно об «ошибках в расчетах». Воплощенная модель ЕГЭ является ответом сразу на несколько проблем, связанных с функционированием систем как среднего, так и высшего образования, что нехарактерно для европейских и американской моделей единого экзамена. Именно поэтому российскими разработчиками была произведена попытка создания «ноу-хау», которая удовлетворяла бы стоящим перед ними задачам. Другие изменения, к примеру отсутствие учета сложности разных вариантов теста, можно списать на попытку сделать методологию подведения итогов легче и прозрачнее, чем она должна быть.

Так или иначе, самый важный в настоящее время вопрос заключается в том, почему же при наличии столь активной критики российские власти не отказываются от действующей модели проведения ЕГЭ?

Политический курс есть воплощение действий политических акторов. Важнейший теоретический вопрос — что определяет действия акторов? — довольно подробно изучен теоретиками нового институционализма. В классической работе «Институты, институциональные изменения и функционирование экономики» Дуглас Норт (Норт, 1997: 43–44) утверждает, что результаты действий акторов являются сочетанием, с одной стороны, их интересов, а с другой — институционального окружения, в котором акторы вынуждены принимать решения. В институциональной экономике и сравнительной политологии это утверждение выражается следующей формулой:

$$(1) \text{ РЕЗУЛЬТАТ} = \text{ИНСТИТУТЫ} \times \text{ПРЕДПОЧТЕНИЯ}$$

Очевидно, что выбор того или иного варианта политического курса представляет собой пример такого результата политического действия, а, значит, в качестве базовой для данной работы может быть использована формула (2):

$$(2) \text{ ПОЛИТИЧЕСКИЙ КУРС} = \text{ИНСТИТУТЫ} \times \text{ИНТЕРЕСЫ АКТОРОВ}$$

Согласно Норту, институты, представляющие собой ограничительные рамки, организующие взаимоотношения между людьми, уменьшают неопределенность, с которой сталкиваются акторы в ходе принятия решений о своем дальнейшем поведении. Другими словами, поняв, каковы правила поведения акторов в той или иной политической системе, мы сможем понять причины их действий и, возможно, даже прогнозировать их. Однако если институты в целом представляют собой довольно статичную структуру, не способную к быстрым изменениям, вся динамика задаётся интересами акторов. В политической науке ведётся интересная дискуссия о том, что лежит в основе поведения акторов — идеология, понимаемая как совокупность их представлений о желаемой модели функционирования общества, или политическая заинтересованность (прежде всего, в максимизации электоральной поддержки).¹⁴

Представляется, что на институциональном уровне устойчивость неэффективных институтов обуславливается сочетанием двух факторов. Во-первых, восторжествовавшее в начале 2000-х гг. представление о том, что реформы в России должны производиться сверху, трансформировавшееся в 2008 г. в идею Президента Медведева о «модернизации сверху». Во-вторых, сформировавшийся за эти десять лет авторитарный режим, который применительно к задачам данной работы можно интерпретировать как радикальное сокращение каналов доступа к процессу принятия политических решений. В условиях, по сути, моноцентрической политической системы такие правила игры фактически уничтожают возможности для эффективной критики тех или иных политических решений в том случае, если оппоненты политического курса не входят в группы, способные оказывать влияние на процесс принятия решений.

С этой точки зрения показательна уже упоминавшаяся выше история В. Хлебникова, который был уволен с поста руководителя Рособнадзора вскоре после того, как выступил с критикой ЕГЭ. Другой пример — состав Комиссии при Президенте РФ по усовершенствованию проведения Единого государственного экзамена, где из противников введения ЕГЭ оказался только ректор МГУ В. Садовничий, который к этому моменту покинул фронт и занял место в коалиции поддержки единого экзамена.

Переходя к анализу интересов акторов, повторю высказанное выше мнение, что принципиальное значение в данном случае имеют идеологические предпочтения разработчиков ЕГЭ и руководителей государства. Оценить место ЕГЭ в картине мира реформаторов позволяет концепция трех уровней политических убеждений (policy beliefs) (Sabatier, 1993). Каждый уровень

¹⁴ Подробнее см.: Downs, 1957; Hibbs, 1977.

характеризуется определенной степенью укоренённости данных убеждений и, как следствие, указывает на возможность их изменений. Наиболее укоренёнными и наименее поддающимися изменениям являются *глубинные сущностные убеждения* (deep core beliefs) — «фундаментальные нормативные и онтологические аксиомы» (Sabatier, 1993, – цит по: Dekalchuk, Monar, 2010: 4), определяющие мировоззрение актора. На втором уровне находятся *политические сущностные убеждения* (или «политические убеждения о политическом курсе», policy core beliefs), представляющие собой «базовые стратегии и политические условия (**policy positions**) для достижения глубинных сущностных убеждений в сфере определенного политического курса» (Ibid.). Наконец, наиболее легко поддающимися изменениям являются *инструментальные политические убеждения* («инструментальные убеждения о политическом курсе», **instrumental policy beliefs**), под которыми понимается «набор инструментальных решений... необходимых для реализации сущностных политических убеждений в отдельной сфере политического курса» (Ibid.: 4–5).

Попробуем применить эту схему для анализа идеологии сторонников ЕГЭ среди официальных лиц. На глубинном уровне существует убеждение о необходимости модернизации общества, то есть развитии современных методов управления и способов функционирования общества. На втором уровне отражены основные требования к образовательной политике: обеспечение возможности контроля уровня знаний в стране; повышение уровня мобильности *внутри страны*; уменьшение уровня коррупции в системе образования. Наконец, на уровне инструментальных политических убеждений можно найти различные механизмы реализации убеждений второго уровня, в том числе Единый государственный экзамен.

Согласно концепции, убеждения третьего уровня наиболее подвижны. Если какой-то инструмент не эффективен для решения поставленных на вышестоящих уровнях задач, его можно довольно легко трансформировать и даже заменить каким-то другим инструментом. В чем же причина устойчивости ЕГЭ в первоначальном виде? Исходя из логики предложенной концепции, можно сделать два предположения. Во-первых, ЕГЭ может рассматриваться акторами как эффективный механизм решения поставленных задач вышестоящего уровня. Именно в таком ключе написан доклад Комиссии по совершенствованию проведения ЕГЭ: единые требования такая форма экзамена действительно обеспечивает, мобильность наиболее подготовленных абитуриентов существенно увеличивает, а борьба с коррупцией была признана задачей, не решаемой с помощью ЕГЭ, еще в 2004 г. С этой точки зрения никакой потребности в существенном изменении порядка проведения экзаменов нет.

Во-вторых, можно предположить, что за последние годы сам ЕГЭ перешел с уровня инструментальных убеждений на уровень сущностных политических убеждений: единый экзамен стал институтом, без которого невозможно представить себе процесс модернизации в России. Так, например, в ходе обсуждения нового школьного образовательного стандарта возникла идея, согласно которой ученик был вправе отказаться от ЕГЭ по всем предметам, за исключением русского языка, математики и иностранного языка. Однако, согласно газете «Коммерсант», «проект документа был изменен после встречи министра образования А. Фурсенко с Президентом РФ Д. Медведевым, на котором последний заявил, что подходы к проведению ЕГЭ сформированы, экзамен проявил себя как нормальный способ тестирования знаний» (Андрей, 2011). ЕГЭ, таким образом, из инструмента превратился в визитную карточку реформы системы образования в России, и отказ от него может быть воспринят на всех уровнях как провал всей политики модернизации в этой сфере.

Пример ЕГЭ показывает нам, что «модернизация сверху», осуществляемая в условиях ограничения демократических механизмов и обеспеченная поддержкой со стороны доминирующего актора (или акторов), может привести к интенсивному и внешне очень успешному развитию реформ. В этой ситуации противоборство внутри «железного треугольника» Лоуи заменяется формированием коалиций поддержки, а нарастающая авторитарная ситуация ограничивает сопротивление со стороны противников реформ. Проблема, однако, заключается в том, что созданная машина поддержки новых институтов препятствует их критической оценке, а сами институты превращаются в элементы политической программы, непредназначенной для радикальной трансформации. А ссылки на зарубежный опыт в этом случае нужны только для одного — легитимации тех или иных политических решений — и только в одном случае — если сам зарубежный опыт является основой для такой легитимации.

Литература

Агранович М.Л., Кожевникова О.Н. (2006), *Состояние и развитие системы общего среднего образования в Российской Федерации. Национальный доклад 2005*, М.: Аспект-Пресс.

Андрей (2011), Андрей Фурсенко попал в нестандартное положение, *Коммерсантъ*, № 69 (4610), 20.04.2011.

Василенко К. (2000), Вуз взят, *Время новостей online* (<http://www.vremya.ru/2000/183/4/4235.html>), Режим доступа: 22.04.2011 г.

Итоги (2008), *Итоги деятельности Комиссии по изучению и оценке результатов эксперимента по введению Единого государственного экзамена, созданной Рас-*

поряжением Председателя Совета Федерации №605рп-СФ от 30 декабря 2008 г. (profkom.sfedu.ru/doc/itog_ege.doc), Режим доступа: 4.05.2011 г.

Нет (2004), Нет разрушительным экспериментам в образовании, *Первое сентября*, № 38 (<http://geo.1september.ru/2004/24/3.htm>), Режим доступа: 26.04.2011 г.

Норт Д. (1997), *Институты, институциональные изменения и функционирование экономики*, М.

Полтерович В.М. (2001), Трансплантация экономических институтов, *Экономическая наука современной России*, № 3, с. 24–50.

Римский В. (2005), Взятки гладки: Система образования как кузница коррупционных кадров, *Политический журнал* (<http://www.politjournal.ru/index.php?action=Articles&dirid=113&tek=6726&issue=188>).

Сунгуров А.Ю. (2007), Межстрановой перенос новых политических институтов: случай института омбудсмана, *Пространство и время в мировой политике и международных отношениях*: Материалы 4 Конвента РАМИ, т. 1: Акторы в пространстве и времени мировой политики, Под ред. М.М. Лебедевой, М.: МГИМО–Университет, с. 130–145.

Фёдоров К. (2003), Политический курс в сфере местного налогообложения, *Политические исследования*, № 4, с. 71–81.

Хлебников В. (2008), Тайны ЕГЭ, *Новая газета* (<http://www.novayagazeta.ru/data/2008/88/28.html>). Режим доступа: 24.04.2011 г.

Collier D., Levitsky S. (1997), Democracy with Adjectives: Conceptual Innovation in Comparative Research, *World Politics*, vol. 49, No. 3, p. 430–451.

Dekalchuk A., Monar J. (2010), *The EU Common Drug Policy: Question of Time or Pipe Dreams?* Thesis for the Degree of Master of European Studies, College of Europe, Bruges.

Dolowitz D.P. (1997), British Employment Policy in the 1980s: Learning from the American Experience, *Governance*, vol. 10, No. 1, p. 23–42.

Dolowitz D.P., Marsh D. (2000), Learning from Abroad: The Role of Policy Transfer in Contemporary Policy-Making, *Governance: An International Journal of Policy and Administration*, vol. 13, No. 1, p. 5–24.

Downs A. (1957), An Economic Theory of Political Action in a Democracy, *The Journal of Political Economy*, vol. 65, No. 2, p. 135–150.

Hellman J.S. (1998), Winners Take All: The Politics of Partial Reform in Postcommunist Transition, *World Politics*, vol. 50, No. 2, p. 203–234.

Hibbs D. (1977), Political Parties and Macroeconomic Policy, *American Political Science Review*, vol. 71, No. 4, p. 1467–1487.

Litfin K.T. (2000), Advocacy Coalitions Along the Domestic-Foreign Frontier: Globalization and Canadian Climate Change Policy, *Policy Studies Journal*, vol. 28, No. 1, p. 236–252.

Policy (1993), *Policy Change and Learning: An Advocacy Coalition Approach*. Boulder, CO: Westview.

Policy (2007), *Policy Transfer in European Union Governance*, London; New York: Routledge.

Rose R. (1991), What is Lesson-Drawing? *Journal of Public Policy*, vol. 11, No. 1, p. 3–30.

Sabatier P.A. (1988), An Advocacy Coalition Framework of Policy Change and the Role of Policy-Oriented Learning Therein, *Policy Sciences*, No. 21, p. 129–168.

Sabatier P.A. (1993), Policy Change over a Decade or More, in: *Policy Change and Learning: An Advocacy Coalition Approach*, P.A. Sabatier, H. Jenkins-Smith (eds.), Boulder, CO: Westview.

Waltman J. (1980), *Copying Other Nations' Policies*, Cambridge: Schenkman.

Андрей Стародубцев

История одной реформы:
ЕГЭ как пример институционального переноса

Препринт М-24/11

В авторской редакции

Корректор — Е.И. Васьковская

Издательство Европейского университета в Санкт-Петербурге
191187, Санкт-Петербург, ул. Гагаринская, 3
books@eu.spb.ru

Подписано в печать 16.05.11
Формат 60x88 1/16. Тираж 50 экз.



**Центр исследований модернизации
Европейского университета в Санкт-Петербурге**

Центр создан в августе 2008 года в целях развития междисциплинарных сравнительных социальных, экономических и политических исследований. Задачами М-Центра являются реализация научно-исследовательских программ и проектов по направлениям его работы, создание и поддержание интенсивной и эффективной коммуникативной научной среды, содействие подготовке и повышение квалификации молодых ученых, подготовка и распространение научно-исследовательских и экспертных публикаций, ориентированных на научное сообщество и на широкую общественность.

В составе М-Центра работают специалисты,
участвовавшие в подготовке коллективных монографий:

Травин Д., Маргания О. **ЕВРОПЕЙСКАЯ МОДЕРНИЗАЦИЯ**
в 2 кн. М.; СПб.: АСТ, Terra Fantastica, 2004.

Маргания О., ред. **СССР ПОСЛЕ РАСПАДА**
СПб.: «Экономическая школа» ГУ ВШЭ, 2007.

Добронравин Н., Маргания О., ред. **НЕФТЬ, ГАЗ, МОДЕРНИЗАЦИЯ ОБЩЕСТВА**
СПб.: «Экономическая школа» ГУ ВШЭ, 2008.

Президент М-Центра — кандидат экономических наук О.Л. Маргания
Научный руководитель М-Центра — кандидат экономических наук Д.Я. Травин
Исполнительный директор М-Центра — кандидат политических наук В.Я. Гельман