

## ЭФФЕКТИВНЫЙ КОНТРАКТ В СИСТЕМЕ ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ РФ: ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ПОДХОДЫ И ОСОБЕННОСТИ ИНСТИТУЦИОНАЛЬНОГО ПРОЕКТИРОВАНИЯ

КУРБАТОВА МАРГАРИТА ВЛАДИМИРОВНА,

*доктор экономических наук,  
зав. кафедрой экономической теории и государственного управления,  
Кемеровский государственный университет,  
e-mail: kmv@kemsu.ru*

ЛЕВИН СЕРГЕЙ НИКОЛАЕВИЧ,

*доктор экономических наук, профессор кафедры  
экономической теории и государственного управления,  
Кемеровский государственный университет,  
e-mail: levin@kemsu.ru*

*Институциональные преобразования системы высшего профессионального образования, как и всей социальной сферы, оказались в числе первоочередных задач нового политического цикла. В течение 2012 года был принят ряд нормативных актов, определяющих направленность и механизмы данных институциональных преобразований, в том числе переход на принципы эффективного контракта. В статье изложены результаты институционального анализа нормативных актов по переходу к эффективному контракту в сфере высшего профессионального образования. Дана характеристика академического контракта и моделей его реализации; рассмотрены концепции эффективного контракта в вузах, предложенные, с одной стороны, либеральным экспертным сообществом, а с другой - правящей бюрократией, проведен их сравнительный анализ; показаны причины провала институционального проекта либерального экспертного сообщества и последствия реализации проекта российских властей для российского высшего образования.*

**Ключевые слова:** *стимулирующий контракт; эффективная заработная плата; академический контракт; эффективный контракт в вузах; образовательная услуга; общественное благо; доверительное благо; институциональное проектирование; политико-бюрократический рынок.*

## EFFECTIVE CONTRACT IN HIGHER EDUCATION OF THE RUSSIAN FEDERATION: THEORETICAL APPROACHES AND FEATURES OF INSTITUTIONAL DESIGN

KURBATOVA MARGARITA, V.,

*PhD, professor of the chair «Economic theory and state and municipal management»,  
Kemerovo State University,  
e-mail: kmv@kemsu.ru*

LEVIN SERGEY, N.,

*PhD, professor of the chair «Economic theory and state and municipal management»,  
Kemerovo State University,  
e-mail: levin@kemsu.ru*

*Institutional reforms of higher professional education, as well as of the entire social sphere, became the priorities of the new political cycle. During 2012, a number of regulations which define the direction and mechanisms of these institutional changes, were adopted, including the transition to the principles of effective contract. The paper presents the results of the institutional analysis of regulations for the transition to efficient contract in the field of higher professional education. The characteristic of the academic contract and its implementation model is given and two concepts of effective contract in universities offered by liberal expert community and ruling bureaucracy are considered. The authors conducted a comparative analysis of these two projects, showed reasons for the failure of the institutional project offered by liberal expert community and the consequences of the Russian government project implementation to the Russian higher education.*

**Keywords:** *incentive contracts; the effective wage; academic contract; effective contract in universities; educational service; public good; credence good; institutional design; political and bureaucratic market.*

**JEL:** *H41, I23.*

После выборов 2011-2012 гг. в России открылось очередное «окно возможностей» для проведения реформ. На этот раз в центре внимания российских реформаторов оказался бюджетный сектор экономики, в том числе высшее профессиональное образование. Основные направления его реформирования зафиксированы в ряде официальных документов: Указе Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 г. № 597 «О мероприятиях по реализации государственной социальной политики», Федеральном законе Российской Федерации от 29 декабря 2012 г. № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации», Государственной программе Российской Федерации «Развитие образования» на 2013 - 2020 годы, «Программе поэтапного совершенствования системы оплаты труда в государственных (муниципальных) учреждениях на 2012-2018 годы» (утверждена распоряжением Правительства РФ от 26 ноября 2012 г. № 2190-р), Плана мероприятий ("дорожная карта") «Изменения в отраслях социальной сферы, направленные на повышение эффективности образования и науки» (утвержден распоряжением Правительства Российской Федерации от 30 декабря 2012 г. № 2620-р) и ряде других<sup>1</sup>.

Одна из задач, поставленных в данных документах, заключается в переводе отношений «государство (в лице государственных учреждений) - работники бюджетного сектора» на принципы эффективного контракта. Так, в Указе Президента РФ от 7 мая 2012 г. № 597, провозглашающего: «в целях сохранения кадрового потенциала, повышения престижности и

<sup>1</sup> См.: Федеральный закон Российской Федерации от 29 декабря 2012 г. N 273-ФЗ // Российская газета. 2012. 31 декабря 2012 г.; Указ Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 г. № 597 «О мероприятиях по реализации государственной социальной политики». (<http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=LAW;n=129344>); Государственная программа Российской Федерации «Развитие образования» на 2013 - 2020 годы (утверждена распоряжением Правительства РФ от 22 ноября 2012 г. №2148-р). (<http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=LAW;n=138166>); Программа поэтапного совершенствования системы оплаты труда в государственных (муниципальных) учреждениях на 2012-2018 годы» (утверждена распоряжением Правительства РФ от 26 ноября 2012 г. № 2190-р). (<http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=LAW;n=138313>); План мероприятий ("дорожная карта") «Изменения в отраслях социальной сферы, направленные на повышение эффективности образования и науки» (утвержден распоряжением Правительства Российской Федерации от 30 декабря 2012 г. № 2620-р). (<http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=LAW;n=140252>).

привлекательности профессий в бюджетном секторе экономики принять до 1 декабря 2012 г. программу поэтапного совершенствования системы оплаты труда работников бюджетного сектора экономики, обусловив повышение оплаты труда достижением конкретных показателей качества и количества оказываемых услуг»<sup>2</sup>.

Решение о введении в систему оплаты труда государственных и муниципальных учреждений принципов эффективного контракта, как и большинство институциональных проектов в современной России, имеет определенные теоретические основания, привнесенные из разработок экспертного сообщества. Однако обычно данные разработки, претерпевая определенные бюрократические модификации, внедряются с нарушением ряда принципов институционального проектирования и имеют последствия, весьма далекие от ожидаемых.

Целью данной статьи является институциональная характеристика намеченных в официальных документах мероприятий по переходу на принципы эффективного контракта и определение возможных последствий их реализации на положение преподавателей вузов и функционирование системы высшего образования.

### **Теория: что такое «эффективный контракт»**

*Теория контрактов* – одно из направлений новой институциональной экономической теории. Она объясняет, как контракт, являющийся формой организации трансакций, формирует ограничения и стимулы экономической деятельности субъектов. Как и при анализе других видов контрактов, в центре исследовательского интереса к трудовым контрактам оказывается проблема повышения эффективности взаимодействия сторон с точки зрения целей их деятельности. Выбор параметров контракта (по продолжительности, уровню и условиям оплаты труда, возможностей для развития человеческого капитала и т. п.) оказывается решающим для снижения рисков оппортунистического поведения работников и оптимизации соотношения его трудовых усилий и оплаты труда.

В теории контрактов разворачиваются понятия «*стимулирующего контракта*» и «*эффективной заработной платы*». По определению Э. Г. Фуруботна и Р. Рихтера, «мы говорим о стимулирующем контракте, если сторона контракта, которая не может наблюдать качество или действия другой стороны, предлагает ей экономический стимул, побуждающий говорить правду или добропорядочно себя вести» (Фуруботн и Рихтер, 2005. С. 693). Под эффективной заработной платой обычно понимается «уровень оплаты, превышающий рыночный, при котором предельные доходы работодателя от дальнейшего повышения оплаты равняются предельным издержкам, является тем самым уровнем, который максимизирует прибыль» (Эренберг и Смит, 1996. С. 428). Это заработная плата, превышающая уровень рыночной, достаточная для создания у работников стимулов воздерживаться от оппортунизма. Ее стимулирующие эффекты основаны на том, что более высокий уровень оплаты труда способствует

<sup>2</sup> См.: Указ Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 г. № 597 «О мероприятиях по реализации государственной социальной политики». (<http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=LAW;n=129344>).

отбору с рынка труда более производительных работников, а также снижению рисков их оппортунистического поведения в процессе реализации контракта из-за опасений потерять данную работу, что обеспечивает повышение индивидуальной предельной производительности работника. Судя по всему, именно данные положения теории контрактов и были положены в основу концепции «эффективного контракта вуза с преподавателем», автором которой в России признается Я. Кузьминов (Юдкевич, 2011. С. 12).

Анализ контрактов в академическом мире – одно из важнейших направлений исследований, посвященных проблемам эффективности взаимодействия университетов с преподавателями. При этом под академическим контрактом понимаются «специфические правовые или иные соглашения, которые определяют условия академической занятости» (Юдкевич, 2012. С. 11). В центре внимания исследований академических контрактов в США, например, находится выбор между постоянным и временным контрактами найма преподавателя. Основными вопросами данных исследований являются: обеспечение эффективной деятельности университетов, стимулирование высокой результативности деятельности преподавателей, обеспечение вовлеченности преподавателей в дела университетов и мониторинг деятельности менеджмента, создание эффективной системы внутреннего контроля, основанного на нормах профессионального сообщества, и самоконтроля деятельности преподавателей. При этом выбор в пользу постоянного контракта обосновывается с разных теоретических позиций: с точки зрения распределения власти в организации (М. С. Макферсон, М. О. Шапиро), организационного дизайна и типа мотивации - внешней либо внутренней (Дж. Л. Бесс), теории прав собственности и распределения остаточного дохода (У. О. Браун-мл., Р. Э. Маккормик и Р. Э. Майнерс, Дж. Чен и С. Феррис) (Юдкевич, 2011). Данные о практиках реализации академических контрактов содержатся в результатах глобального сравнения систем вознаграждения и контрактов «академических работников», проведенных Бостонским центром изучения международного высшего образования (СИНЕ) и Лабораторией институциональных исследований Высшей школы экономики (Юдкевич, 2012).

Концепция эффективного контракта вуза с преподавателем Я. Кузьминова отражает реалии российского высшего образования. Ее основной проблемой является относительно низкий уровень заработной платы. Так, по оценкам Г. Андрущак и М. Юдкевич, академическая заработная плата в РФ составляет лишь 60 % от душевого ВВП, в то время как в большинстве стран она находится на уровне более 100 % (Юдкевич, 2012). Поэтому в центре внимания концепции эффективного контракта оказываются не сроки трудового контракта (как в США), а размеры относительной заработной платы преподавателей, катастрофически упавшие за годы постсоциалистической трансформации. Соответственно, используется и концепт «эффективной заработной платы», модернизированный на основе учета специфики неденежного вознаграждения преподавателя вуза.

Концепция эффективного контракта вуза с преподавателем Я. Кузьминова основывается на следующих особенностях экономического поведения сторон данного контракта:

1. Вузы, как экономические субъекты, ориентированы на

предоставление конкурентоспособных образовательных услуг. Они самостоятельны в выборе своих стратегий поведения на рынке образовательных услуг и привлечения финансовых ресурсов. В условиях массовизации и коммерциализации высшего образования они попадают в условия ужесточения бюджетных ограничений и должны обеспечивать экономическую эффективность своей деятельности, в том числе должны получать большую трудовую отдачу на вложенный рубль заработной платы. Для этого они должны использовать весь арсенал средств неденежного вознаграждения, за счет которого при равенстве заработных плат можно было бы отбирать с рынка труда тех работников, которые наиболее производительны в университетах.

2. Трудовое поведение преподавателей университетов отличается от трудового поведения других работников. Им характерна высокая степень независимости, самоопределения с подчинением свободного времени решению творческих профессиональных задач. Важнейшей частью неденежного вознаграждения преподавателей университетов составляет так называемое академическое вознаграждение, включающее как содержание труда, так и дополнительное свободное время. Академическое вознаграждение по существу базируется на предоставлении преподавателю возможностей реализовать свое стремление к удовлетворению «праздного любопытства» (в терминологии Т. Веблена).

Преподаватель, как субъект эффективного контракта, должен, во-первых, обладать необходимыми знаниями и умениями, во-вторых, высоко ценить «академическое вознаграждение». Как отмечает Я. Кузьминов, «оптимальный преподаватель вуза должен идентифицировать нематериальный доход от своего занятия и придавать ему ценность, которая может компенсировать более низкий уровень дохода по сравнению с альтернативным использованием его человеческого капитала» (Кузьминов, 2011. С. 17). Таким оптимальным преподавателем является преподаватель-исследователь, имеющий мощную внутреннюю мотивацию к получению научных результатов и обеспечивающий более высокие показатели деятельности вуза. Именно эта ориентация на деятельность, позволяющую реализовать творческий потенциал, позволяет вузам при равенстве денежных заработных плат (и даже при несколько меньшем денежном вознаграждении) отбирать с рынка труда работников с высоким творческим потенциалом, выигрывая обостряющуюся конкуренцию за таких работников с коммерческим сектором.

Таким образом, структура вознаграждения преподавателя отличается от структуры вознаграждения других работников, во-первых, большей долей неденежного вознаграждения. При равном денежном вознаграждении это повышает привлекательность преподавательской деятельности. Во-вторых, большой долей в неденежном вознаграждении академического вознаграждения. Именно оно привлекает работников с особой системой предпочтений, ориентированных на исследовательскую деятельность. Возможности относительно свободно распоряжаться рабочим временем в интересах профессиональной творческой деятельности, иметь командировки на конференции, получать оплачиваемые творческие отпуска, - все это является значительной частью вознаграждения и инструментом отбора с рынка труда преподавателей, а также их академического развития в университете.

При этом речь идет о рациональном и экономически выгодном для работника выборе в пользу подобной структуры вознаграждения труда, обусловленной его системой предпочтений. В категориях labor economics это означает, что предельная норма замещения досуга трудом для работника равна реальной заработной плате, предлагаемой рынком труда (как суммы денежного и неденежного вознаграждения). Этот выбор следует отличать от призыва к работе при низкой заработной плате, часто раздающегося в адрес российских учителей, врачей и вузовских преподавателей и циничной апелляции к их профессиональной этике. Дело в том, что работник с особой системой предпочтений (склонностью к исследовательской деятельности и высокой оценкой свободной творческой деятельности) между работами с равным денежным вознаграждением выбирает ту, где выше размеры академического вознаграждения. Соответственно для отбора с рынка труда таких работников вузы должны не только обеспечивать конкурентную заработную плату, но и создавать соответствующие условия для академического развития таких работников, обеспечивая им высокое академическое вознаграждение.

Отдельно следует отметить значение академических свобод – возможностей, предоставляемых преподавателям, принимать важные решения, касающиеся преподавательской и научной работы. При этом с точки зрения контрактных отношений академические свободы оказываются в центре решения целого ряда проблем – мотивации, мониторинга деятельности администрации вуза, обеспечения репутации вуза. Как замечает Дж. Л. Бесс, «контракты как потенциальный инструмент власти менеджеров влияют не только на мотивацию работников. В сфере высшего образования они еще влияют на защищаемую академической свободой автономию мысли, действия и способа выражения» (Бесс, 2011. С. 59). Эта «автономия мысли, действия и способа выражения» лежит в основе эффективности исследовательской деятельности, научной экспертизы, выставления оценок обучающимся, участия в управлении вузом и т. п., а, в конечном счете – в основе его репутации.

Реализация эффективного контракта, таким образом, требует, с одной стороны, гарантий занятости преподавателей как условия реализации их академических свобод, а, с другой стороны, - создания институтов реализации академических свобод как условия повышения эффективности действия профессионального сообщества вуза в целом.

В последние годы во всем мире обостряется конкурентная борьба университетов с бизнесом за привлечение творческих работников. Вузы, заинтересованные в привлечении преподавателей, ориентированных на исследовательскую деятельность, готовы предложить им соответствующие их предпочтения условия организации и оплаты труда. Взамен они получают более качественную подготовку студентов (за счет их вовлечения в процесс исследования), улучшают показатели научной деятельности и занимают более престижное место на рынке образовательных услуг. Возникает своеобразный «восходящий круг»: привлечение в университет сильных преподавателей-исследователей – более высокие показатели работы университета – привлечение студентов и соответствующий рост финансовой обеспеченности деятельности – рост возможностей для привлечения в университет сильных преподавателей-исследователей и т. д.

Помимо отбора с рынка труда работников с особой системой

индивидуальных предпочтений, ключевой проблемой повышения эффективности деятельности вузов, является организация и стимулирование их деятельности. Особый характер преподавательской деятельности формирует серьезные проблемы неполноты и асимметрии информации в реализации академического контракта. Данные проблемы могут решаться как созданием системы оценивания и стимулирующих выплат по результатам этого оценивания, так и посредством заключения так называемого «стимулирующего контракта». Фактически это воплощается в двух разных версиях эффективного контракта, основывающихся на различных институциональных структурах вузов.

Первая версия академического контракта как эффективного предполагает использование для преподавателей срочного контракта, систем оценивания и стимулирование преподавателей по результатам оценивания. Она основывается на следующих институциональных структурах:

1. Вуз рассматривается как некое подобие фирмы, настраивающей систему стимулов для работников. Студенты рассматриваются как «клиенты» вуза, а его деятельность – как процесс производства образовательных услуг для них. Соответственно преподаватель – «это homo economicus, которым легко управлять в системе, нацеленной на снижение издержек, путем формирования локальных правил, норм и инструментов для повышения эффективности работы и результативности» (*Эндерс, 2011. С. 222*).

2. Считается возможным, с одной стороны, отделить преподавателя от вуза, представив его в качестве обычного наемного работника, а, с другой стороны, - выделить результаты его работы из коллективных результатов деятельности. Соответственно при таком подходе существенно увеличивается роль менеджмента вуза, который выводится из-под контроля профессионального сообщества вузовских преподавателей.

Таким образом, институциональным основанием выстраивания системы внешнего оценивания труда преподавателей оказывается переход системы высшего образования к новому «менеджеризму», основанному на еще большем уподоблении вузов коммерческим организациям. Как замечает Ю. Эндерс, «такой подход приведет к однобокости, формированию утилитарного краткосрочного мышления, жесткому определению целей, измеримым результатам, «клиентизации» студентов и «депрофессионализации» преподавателей» (*Эндерс, 2011. С. 222*).

Основу другой версии эффективного контракта вуза с преподавателем можно найти в концепции стимулирующего контракта. Стимулирующий контракт с преподавателем выстраивается на основе распределения получаемого вузом дохода, который формируется в результате улучшения его позиций на рынке образовательных услуг вследствие улучшения управления, развития системы внутренней мотивации, обеспечения роста индивидуальной производительности преподавателей и роста эффективности их совместной работы. В результате, преподавателю обеспечивается как рост денежного вознаграждения, так и улучшение условий для академического развития. Кроме того, использование второй половины рабочего дня (в российской версии нормирования труда преподавателя) превращается в основу для получения дополнительного дохода, связанного с проведением исследований, консультированием и т. п.

Особое место в реализации стимулирующего контракта занимает распределение *остаточного дохода*. Под остаточным доходом в теории прав собственности понимается «чистый доход команды», осуществляющей кооперативное производство, т. е. такое производство, когда продукция, выпускаемая командой, не является простой суммой индивидуальных выпусков каждого из ее членов. При этом предельные продукты членов команды трудно определить непосредственно и с низкими издержками. Остаточный доход – доход за вычетом платежей собственникам ресурсов. Он представляет собой доход свыше установленной стоимости суммы предельных продуктов других ресурсов, доход, который является результатом командной работы (Алчиан и Демсец, 2004. С. 178). Претендует на него тот, кто организует эту работу и контролирует деятельность членов команды. Как замечают А. Алчиан и Г. Демсец, «управление способами использования ресурсов в командном производстве представляет собой метод учета предельной производительности индивидуальных ресурсов в плане их вклада в командный выпуск» (Алчиан и Демсец, 2004. С. 179). Претендент на остаточный доход становится центральным агентом и получает связку прав контроля и прав на получение остаточного дохода (Алчиан и Демсец, 2004. С. 18).

Для вузов, как некоммерческих организаций, существует проблема претендентов на остаточный доход. Фактически это – проблема организации эффективной деятельности вуза, контроля над индивидуальной производительностью его работников и получения центральным агентом более высокого вознаграждения по сравнению с индивидуальной производительностью, как результата коллективных усилий (в конечном счете - улучшения управления). Претендентами на остаточный доход становятся преподаватели, что определяет особенности их контрактных отношений с вузом. У. О. Браун-мл. по этому поводу пишет: «Основная цель трудовых отношений в академической среде – обеспечить университет набором претендентов на остаточный доход» и далее: «трудовые отношения в академической среде со временем эволюционировали и привели к увеличению остаточной природы зарплаты преподавателей, что стимулирует их участвовать в мониторинге администрации» (Браун, 2011. С. 113, 123).

Данная версия академического контракта вуза с преподавателем как эффективного основывается на следующих институциональных структурах:

1. Вузы как некоммерческие организации сохраняют свою особую природу, им характерна «многопрофильность, неопределенность результатов и творческая организационная иерархия» (Эндерс, 2011. С. 222). Соответственно сохраняется особая роль преподавателей и их академических свобод в организации деятельности вузов.

2. Мониторинг деятельности преподавателей является особой проблемой, связанной с особым характером этой деятельности. Как отмечают Р. Э. Маккормик и Р. Э. Майнерс, вузы как организации особого рода «производят услуги, осуществлять мониторинг которых в классическом понимании Алчиана и Демсеца крайне затруднительно» (Маккормик и Майнерс, 2011. С. 131). Оцениваться должны не усилия, а результаты, оценивать должны не администраторы, а коллеги: должен быть контроль «за результатами, а из-за особой природы такой продукции способны на это только специалисты» (Маккормик и Майнерс, 2011. С. 131).

Преподаватели вузов одновременно являются и участниками



производства образовательных услуг, и экспертами, которые могут оценивать работу других преподавателей (причем не только данного вуза). Эффективность деятельности преподавателя как эксперта тесно связана, с одной стороны, с системой академических свобод, а, с другой, - с обладанием правами на контроль и остаточный доход. Как отмечают Р. Э. Маккормик и Р. Э. Майнерс, «при прочих равных эксперт, которому частично принадлежат остаточные права, будет работать лучше эксперта, не обладающего такими правами» (Маккормик и Майнерс, 2011. С. 133). Академические свободы преподавателей, их участие в управлении и мониторинге деятельности администрации – важнейшие условия эффективной реализации академического контракта.

Таким образом, существует два подхода к организации академического контракта как эффективного, принципиально отличающихся друг от друга по институциональным основаниям (см. табл. 1).

Таблица 1

### Подходы к организации академического контракта

	Академический контракт как стимулирующий	Академический контракт в системе нового «менеджеризма»
<b>Вуз как организация</b>	Вуз как особая некоммерческая организация, деятельность которой не сводится к производству образовательных услуг.	Вуз как клиентоориентированная организация, производящая образовательные услуги и подобная коммерческой фирме.
<b>Отношение «вуз – преподаватель»</b>	Вуз как сообщество преподавателей, выстраивающих его организацию, выбирающих и контролирующую деятельность администрации. Развитая система академических свобод.	Вуз как работодатель, а преподаватели – как наемные работники.
<b>Мотивация преподавателей</b>	Внутренняя мотивация деятельности, нормы высокой продуктивности, лояльность вузу.	Система внешних стимулов и внешнего оценивания деятельности преподавателей.
<b>Подотчетность администрации вуза</b>	Подотчетность администрации вуза преподавателям, являющимся владельцами прав на контроль и остаточный доход.	Контроль учредителя, ориентированный преимущественно на экономические показатели деятельности вуза

### Введение эффективного контракта в системе высшего образования РФ: концепция экспертного сообщества и условия её реализации

Определения эффективного контракта, данные Я. Кузьминовым, в целом соответствуют логике выстраивания академического контракта в системе нового «менеджеризма», в основу которого положено превращение

вузов в клиентоориентированные организации, производящие образовательные услуги. Он дает следующее определение: «эффективным называется контракт, обеспечивающий его сторонам достижение целей, ради которых они его заключают, с минимальными издержками для них» (Кузьминов, 2011. С. 17). Как и предполагается теорией контрактов, в центре внимания эффективного контракта – интерес работодателя (вуза), выстраивающего систему стимулов для работника, имеющего особую систему предпочтений.

При этом в предложенной концепции учитывается, в определенной степени, специфика вуза как организации, заключающаяся в производстве так называемых «доверительных» благ, оценка качества которых возможна лишь в долговременном периоде. Обращается внимание на необходимость создания не только внутренней организации и мотивации деятельности преподавателей, минимизирующих агентские издержки, но и системы внешней оценки деятельности вуза (профессиональным сообществом, государством, локальными территориальными сообществами). Соответственно выводится еще одна формула «эффективного контракта»: «Эффективный контракт «университет – преподаватель» характеризует устойчивое, равновесное состояние университета как социального института» (Кузьминов, 2011. С. 18). Речь фактически идет о его устойчивом равновесии, с одной стороны, как сообщества профессионалов, основанного на скоординированной системе стимулов и форм контроля деятельности, и, с другой стороны, как организации, деятельность которой встроена в систему социальных институтов данного общества и должна иметь внешнюю общественную оценку.

В то же время то, что университеты производят блага с высокими положительными внешними эффектами, в данной концепции не учитывается. Фактически из оценки эффективности их деятельности выводятся выгоды третьих лиц – прежде всего, местного сообщества – как от самого производства образовательных услуг, так и от развития социальной структуры регионов за счет появления в ней слоя вузовских преподавателей. Учет данных выгод потребовал бы от государства при разработке политики развития образования выхода за границы исключительно отраслевой оценки эффективности вузов и необходимости учета общественных эффектов, а значит - и значительных «корректирующих субсидий» в дополнение к прямому финансированию производства образовательных услуг. Как будет показано ниже, происходящая в российском высшем образовании настройка стимулов деятельности вузов с точки зрения отраслевой эффективности, без учета внешних эффектов их деятельности и особенностей институциональной среды, способна привести к таким «провалам рынка», которые полностью перекроют возможные отраслевые достижения.

Фактически, концепция эффективного контракта для вуза Я. Кузьмина первоочередное значение придает его экономическим функциям (частным эффектам). Он призван обеспечить определенное соотношение трудовых усилий преподавателей со сложившейся на рынке труда заработной платой профессионалов. В разных странах для профессоров она находится в диапазоне заработных плат средних и высокопоставленных государственных служащих (Кузьминов, 2011. С. 21-22). При этом в соответствии с анализируемой концепцией привлечение в вузы высококвалифицированных кадров должно обеспечиваться высокой

ценностью для них академического вознаграждения, а также создаваемыми вузом условиями для их академического развития.

Целью «эффективного контракта» оказывается оптимизация соотношения «трудовые усилия / заработная плата». При этом, когда речь идет об улучшении этого соотношения, достижение целей университета как социального института требует обеспечить защиту «академического вознаграждения», т. е. определенных свобод преподавателя в использовании времени и творческой деятельности. Этого требует задача осуществления позитивного отбора работников с рынка труда и привлечение лиц с особой системой предпочтений, ориентированных на исследовательскую деятельность. Решение этой задачи становится особенно сложной в условиях ухудшения экономических условий деятельности вузов. При этом, как показывает мировой опыт развития вузов, в ухудшающихся экономических условиях увеличение учебной и административной нагрузки преподавателей не произошло (Кузьминов, 2011. С. 24). Как замечает Я. Кузьминов, «можно предположить, что статистическим результатом большого числа переговоров преподавателей и администрации стал выбор «меньше денег при сохранении свободного времени»» (Кузьминов, 2011. С. 25). Однако в российском высшем образовании именно академическое вознаграждение и академические свободы становятся первоочередной жертвой реальной политики совершенствования системы высшего образования на принципах нового «менеджеризма» и повышения отраслевой эффективности.

Отдельно следует заметить, что, оптимизируя свою деятельность, университеты могут использовать особый инструмент повышения своей экономической эффективности - дифференциации преподавательского состава по принципам реализации «эффективного контракта». Снижению финансовой нагрузки повышения оплаты труда в вузах служит установление более низкой оплаты отдельным категориям, либо установление других условий занятости (по срокам, учебной нагрузке и т. п.).

Во-первых, для разгрузки преподавателей от рутинной учебной нагрузки используются учебные ассистенты. Обычно это студенты старших курсов, заработная плата которых существенно ниже. Стимулы их эффективной работы также имеют неденежный характер – возможные более высокие учебные достижения и открытие возможностей для последующей академической карьеры.

Во-вторых, более низкая заработная плата устанавливается молодым преподавателям. Она выполняет роль механизма селекции, отбирая среди молодежи работников с более высокой субъективной оценкой академического вознаграждения и преграждая путь к академической карьере для лиц с иной системой предпочтений. Привлечение молодых преподавателей в вузы, таким образом, имеет значение как для поддержания определенного возрастного состава преподавательских кадров, так и важное для них финансовое значение.

В-третьих, происходит деление преподавателей на «преподавателей-исследователей» и так называемых «чистых преподавателей». Последние берут на себя более высокую учебную нагрузку и существенно меньше занимаются исследованиями. Для «чистых преподавателей» устанавливаются иные системы вознаграждения и служебного продвижения. Для вузов, претендующих на вхождение в глобальные рейтинги, доля таких

преподавателей складывается на уровне 10-20 % (Кузьминов, 2011. С. 27), для других вузов это соотношение может быть иным. Вузы с достаточным объемом финансовых ресурсов могут позволить себе большую долю преподавателей-исследователей в штате преподавателей, чем вузы с худшими условиями финансирования. Соответственно результаты их деятельности дифференцируются, что ведет и к последующей дифференциации условий финансирования.

Реализация принципов эффективного контракта, таким образом, во многом определяется финансовым состоянием вузов и становится фактором последующей их дифференциации по результатам деятельности и финансовым показателям.

В целом, можно выделить ряд **принципов** эффективного контракта «университет – преподаватель», одинаково значимых для вуза как клиентроориентированной организации, основной целью которой является достижение неких экономических результатов (прежде всего отраслевых), так и как сообщества преподавателей деятельность которого не замыкается производством образовательных услуг и учитывает возникающие существенные положительные внешние эффекты.

1. Обеспечение преподавателям вузов оплаты труда на уровне сложившейся на рынке труда заработной платы близких по квалификации работникам.

2. Повышение общего уровня квалификации преподавателей вуза за счет отбора с рынка труда наиболее конкурентоспособных работников и создания в вузах условий для их академического развития.

3. Обеспечение преподавателям достаточно высокого уровня «академического вознаграждения» за счет ограничения их учебной и административной нагрузки и создания условий для академического развития.

4. Дифференциация преподавателей по уровню учебной и административной нагрузки, условиям оплаты труда и направлениям служебной карьеры (см. табл. 2).

Таблица 2

	Уровень учебной и административной нагрузки	Академическое вознаграждение	Денежное вознаграждение
Преподаватели-исследователи	Низкий	Высокое	Высокое
Чистые преподаватели	Высокий	Среднее	Среднее
Молодые преподаватели	Высокий	Среднее	Низкое
Учебные ассистенты	Вспомогательные работы	Среднее	Низкое

### Дифференциация преподавателей

5. Ориентация на результаты в «эффективном контракте» обеспечивается не столько за счет поощрения текущих личных достижений, сколько за счет распределения так называемого «остаточного дохода». Университет делится со своими преподавателями частью получаемого им более высокого дохода, связанного с улучшением его конкурентных позиций,

в форме обеспечения более высокого уровня вознаграждения и условий для академического развития по сравнению с другими вузами.

При этом следует учесть, что реализация принципов эффективного контракта требует определенных институциональных условий:

1. Университеты должны быть реально автономны в своей деятельности, а внутри них для преподавателей должны действовать академические свободы.

2. Университеты не должны находиться в полной зависимости от бюджетных денег, они должны быть свободны в выборе рыночной стратегии и направлений использования финансовых ресурсов.

3. Должен существовать развитый рынок преподавателей.

4. Контракт между преподавателями и университетом должен быть результатом переговоров и отражать соотношение сил их переговорных позиций.

### **Политика: как идеи «эффективного контракта» преломляются в нормативных актах**

Теоретические разработки эффективного контракта для бюджетного сектора российской экономики были сделаны в рамках корректировки и доработки «Стратегии социально-экономического развития страны до 2020 года» с учетом уроков кризиса 2008 года, которая проводилась по поручению В. В. Путина. В публичное пространство идея «эффективного контракта» была вброшена программной статьей В. Путина «Строительство справедливости. Социальная политика для России» (*Путин, 2012*). В данной статье формула эффективного контракта представлена следующими положениями: «оплату бюджетников надо соотносить с конкретными условиями регионального рынка труда» и «механическое повышение зарплаты всем и каждому неэффективно. Необходимо гораздо полнее учитывать в зарплате квалификацию и профессиональные достижения работника. Это значит, что рост базового уровня оплаты должен сочетаться с еще более быстрым увеличением фонда стимулирующих надбавок и доплат». Для высшего образования в статье были поставлены следующие задачи: «В течение же 2013-2018 гг. средняя зарплата профессоров и преподавателей вузов будет постепенно увеличена еще в два раза и доведена до 200 % от средней по экономике. При этом повышенная зарплата должна сразу устанавливаться тем, кто имеет научные результаты и пользуется уважением студентов и выпускников. С каждым годом доля таких лучших профессионалов будет расти. Выделяя достойных, конкурентоспособных преподавателей, мы обеспечим необходимое обновление кадров высшей школы» (*Путин, 2012*). И далее: «В конечном счете заработная плата должна платиться не за факт принадлежности к определенному учреждению, а за реальный вклад в науку, образование, здравоохранение, культуру, в оказание обществу и гражданам конкретных услуг». (*Путин, 2012*)

Идея эффективного контракта достаточно быстро стала воплощаться в нормативных актах. В Указе Президента РФ от 7 мая 2012 г. № 597 была поставлена задача повышения «к 2018 году средней заработной платы врачей, преподавателей образовательных учреждений высшего профессионального образования и научных сотрудников до 200 процентов от средней заработной платы в соответствующем регионе»<sup>3</sup>. В ноябре 2012 года

была принята «Программа поэтапного совершенствования системы оплаты труда в государственных (муниципальных) учреждениях на 2012-2018 годы» - далее Программа<sup>4</sup>.

Как показывает анализ принятых нормативных документов, при разработке Программы перехода на эффективный контракт выбор между вариантами его реализации (внешнего оценивания и стимулирующим контрактом) был сделан в пользу внешнего оценивания в духе нового «менеджеризма». Кроме того, реализация рассмотренных выше принципов реализации эффективного контракта «вуз – преподаватель» столкнулось с двойным искажением.

Во-первых, эффективный контракт оказался «упакован» в систему мероприятий по принципиальному изменению экономики российских вузов. В данном «пакете» - нормативное финансирование, запрет на перекрестное финансирование обучения (оплата контракта не ниже нормативного бюджетного финансирования), оптимизация сети вузов, повышение к 2018 году соотношения количества студентов на преподавателя до 12:1.

В результате, реальные цели совершенствования системы оплаты труда в бюджетном секторе оказываются далеки от провозглашаемых (сохранения кадрового потенциала, повышения престижности и привлекательности работы, роста уровня заработной платы). Это даже нашло свое отражение в тексте принятой Программы (в ней далеко не все реальные цели удалось бюрократически закамуфлировать). Так, в качестве инструментов реализации мероприятий по совершенствованию систем оплаты труда указаны «оптимизация структуры заработной платы и штатной численности работников», «применение систем нормирования труда», «построение сквозных отраслевых систем показателей оценки эффективности деятельности учреждений при оказании государственных (муниципальных) услуг (выполнении работ)». Кроме того, в Программе дважды указано, что за счет «реорганизации неэффективных организаций и программ» будет получено «не менее трети необходимых ресурсов для повышения оплаты труда», что практически буквально повторяет норму Указа Президента РФ от 7 мая 2012 г. № 597.

Фактически в принятых нормативных документах речь идет о повышении отраслевой эффективности, а сама отрасль рассматривается с точки зрения бюджетных расходов, подлежащих оптимизации. Именно поэтому стимулирование вузов, их руководителей и работников привязывается к «производству государственных услуг», которое формализуется и финансово оценивается. Здесь уже не принимаются во внимание не только общественных эффекты высшего образования, но и особый характер образовательных услуг как доверительных благ. Роль механизмов общественного контроля сильно урезана. Публичные рейтинги деятельности учреждений лишь упоминаются, а механизмы профессиональной экспертизы, основанные на академических свободах

<sup>3</sup> Указ Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 г. № 597 «О мероприятиях по реализации государственной социальной политики». (<http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=LAW;n=129344>).

<sup>4</sup> Программа поэтапного совершенствования системы оплаты труда в государственных (муниципальных) учреждениях на 2012-2018 годы» (утверждена распоряжением Правительства РФ от 26 ноября 2012 г. № 2190-п). (<http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=LAW;n=138313>).

преподавателей полностью проигнорированы.

Как показывает проведенный Министерством образования и науки РФ мониторинг эффективности деятельности вузов и ход дискуссии о совершенствовании его показателей, на первый план выдвигаются два квазирыночных показателя: на входе вуз предлагается оценивать по ЕГЭ поступающих абитуриентов, на выходе – по трудоустройству его выпускников. Оценка вузов абитуриентами, выпускниками и работодателями формализуется и бюрократизируется. Право же на интерпретацию данных формальных показателей передается чиновникам Министерства образования и науки РФ.

Выполнение вузами как социальными институтами других (помимо производства образовательных услуг) общественных функций никак не оценивается. При этом к оценке вузов активно привлекаются региональные власти, которые по идее и должны давать развернутую общественную оценку действующих в регионах вузов. На самом же деле данные оценки формируются в условиях властной вертикали, а в их основу обычно кладутся политическая и бюрократическая целесообразность.

В результате, «эффективный контракт» из инструмента обеспечения эффективности университета как социального института, превращается в один из инструментов оптимизации расходов на высшее образование в целом и сокращения бюджетных обязательств государства, а также усиления бюрократического давления на вузы и преподавателей и усиления вмешательства региональных властей в их функционирование.

Во-вторых, эффективный контракт из теоретической конструкции, объясняющей какими должны быть принципы организации и оплаты, системы контроля и стимулирования деятельности преподавателя, превращается в совокупность конкретных требований, которые закрепляются нормативными актами. Так, в Программе дается следующее определение: «Эффективный контракт – это *трудовой договор* с работником, в котором конкретизированы его должностные обязанности, условия оплаты труда, показатели и критерии оценки эффективности деятельности для назначения стимулирующих выплат в зависимости от результатов труда и качества оказываемых государственных (муниципальных) услуг, а также социальной поддержки».

В результате, принципы реализации эффективного контракта «университет – преподаватель» и принципы «эффективного контракта» в утвержденных нормативных актах существенно отличаются (см. табл. 3).

Подвергшись существенному упрощению и формализации, «эффективный контракт» встраивается в систему административно-бюрократического давления на социальную сферу. При этом он избавляется от содержания, заключающегося в обеспечении контрактного взаимодействия работника, отличающегося особой системой предпочтений, с университетом как важнейшим социальным институтом. Остается его экономическая оболочка – обеспечение роста трудовых усилий на затрачиваемый фонд заработной платы. Сокращающейся армии преподавателей обещают «конкурентную» (по сравнению с региональным рынком труда) заработную плату и требуют взамен обеспечить рост показателей эффективности вузов, ориентированных на количество и качество производства государственных услуг.

Таблица 3

**Сравнительная характеристика принципов концепции  
эффективного контракта «университет – преподаватель» и  
принципов, устанавливаемых в нормативных актах**

<b>Принципы концепции эффективного контракта</b>	<b>Принципы, устанавливаемые в нормативных актах</b>
Субъекты – университет и преподаватель.	Субъекты – государство, государственные учреждения, работники.
Ориентация деятельности преподавателей на достижение целей деятельности вуза как социального института.	Оценивание деятельности вуза и его преподавателей по установленным показателям производства образовательных услуг.
Обеспечение преподавателям вузов оплаты труда на уровне сложившейся на рынке труда заработной платы близких по квалификации работников.	Обеспечение преподавателям вузов оплаты труда на уровне не менее чем в 2 раза превышающем среднюю заработную плату по региону.
Повышение общего уровня квалификации преподавателей за счет отбора с рынка труда наиболее конкурентоспособных работников и создания в вузе условий для их академического развития.	Актуализация квалификационных требований к работникам с учетом современных требований к качеству услуг, в том числе путем разработки профессиональных стандартов.
Обеспечение преподавателям достаточно высокого уровня «академического вознаграждения» за счет ограничения его учебной и административной нагрузки и создания условий для их академического развития.	Разработка типовых норм труда и формирование системы нормирования труда в учреждениях. Выход на соотношение 12:1 количества студентов на преподавателя.
Дифференциация преподавателей по уровню учебной и административной нагрузки, условиям оплаты труда и направлениям служебной карьеры.	Дифференциация оплаты труда работников, выполняющих работы различной сложности и по результатам труда, качеству оказываемых образовательных услуг.
Ориентация на результаты за счет распределения так называемого «остаточного дохода», формируемого в результате привлечения в вуз наиболее квалифицированных преподавателей, их влияния на управление вузом, в форме роста заработной платы и создания условий для академического развития.	Ориентация на поощрение личных текущих достижений, встроенных в систему конкретных показателей качества и количества оказываемых образовательных услуг.

Основное отличие принципов, лежащих в основе концепции эффективного контракта, от принятых решений о внедрении его механизмов в систему оплаты труда заключается в том, что в первом случае эффективный контракт есть результат переговоров вуза и преподавателей, а также конкуренции вузов - за наиболее сильных преподавателей и преподавателей - за работу в наиболее престижных вузах, а во втором - он устанавливается административно-бюрократическими процедурами.

В свою очередь, бюрократическая реализация «эффективного



контракта» фактически означает дальнейшее усиление бюрократизации деятельности вузов и преподавателей. Как было отмечено выше, Программа предполагает разработку и введение «взаимоувязанной системы отраслевых показателей эффективности от федерального уровня до конкретного учреждения и работника». Она настраивает вузы и преподавателей работать на достижение установленных сверху формальных показателей, что создает высокие риски бюрократических подтасовок на всех уровнях и расцвета новых форм оппортунизма вузов – по отношению к учредителю, работников – по отношению к вузу. На подобные последствия внешнего оценивая деятельности вузов и преподавателей в условиях ослабления внутренних стимулов деятельности обращает внимание Дж. Л. Бесс. Он пишет: «... весьма вероятно, что институциональные цели организации будут в некоторой степени замещены целью следования правилам» (Бесс, 2011. С. 83). Как показывают наблюдения, подмена институциональных целей вузов как социального института на цели следования правилам уже произошла в системе российского высшего образования. Главным стало правильное оформление отчетности и учебной документации, которое вытесняет из рабочего времени и администраторов вузов, и рядовых преподавателей выполнение реальных работ – подготовку к занятиям, разработку реально востребованных учебно-методических материалов, научные исследования и т. п.

Но главное — подобная реализация принципов «эффективного контракта» не имеет ничего общего с системой стимулов, задаваемых стимулирующим трудовым контрактом. В соответствии с нормативными актами, реальным конечным претендентом на остаточный доход оказывается государство (в лице Министерства финансов РФ). Оно пытается выстроить систему внешних стимулов и бюрократического контроля по цепочке агентских отношений «государство – вуз – преподаватели вуза». Из центральных агентов, претендующих на остаточный доход и контроль, преподаватели превращаются в обычных агентов, попадающих в полную зависимость от администрации вузов. Это не только снижает внутреннюю мотивацию и индивидуальную производительность преподавателей, но и увеличивает издержки контроля над их деятельностью. Механизмы внутренней мотивации, основанные на участии преподавателей в контроле и в распределении остаточного дохода, заменяются значительно менее эффективными механизмами внешнего бюрократического контроля. При этом ликвидируются механизмы мониторинга администрации вуза со стороны преподавателей.

Фактически в российском высшем образовании в настоящее время происходит подмена стимулирования механизмами бюрократического оценивания преподавателей. При этом усиливается бюрократизация деятельности преподавателя, что существенно снижает размеры его академического вознаграждения и ставит под угрозу реализацию академических свобод вследствие повышения уязвимости перед бюрократическим контролем. В результате, рост денежного вознаграждения может иметь последствия принципиально отличные от ожидаемых. Дело в том, что реализация «эффективного контракта» в том виде, как это предусмотрено в нормативных документах, неизбежно будет выталкивать из вузов преподавателей-исследователей, отличающихся высокими творческим потенциалом и предпочтениями академического вознаграждения.

Формализация внешнего контроля над деятельностью преподавателя как системой показателей работы, венчающей «сквозную систему», так и бюрократизацией текущей деятельности (составление многочисленных рабочих программ и учебно-методических комплексов, которые должны составляться по установленным надзором правилам), будет иметь следующие эффекты. С одной стороны, преподаватели с меньшей склонностью и меньшими успехами в исследовательской деятельности будут замещать ее действиями в соответствие с формализованными требованиями, демонстрируя полную лояльность администрации вуза. С другой стороны, преподаватели с высокой склонностью к исследовательской деятельности, сохраняя высокую занятость ею, не захотят и не смогут полностью выполнять формализованные требования, демонстрируя таким образом свою независимость и ставя себя под удар внешнего контроля.

В выигрыше окажутся те вузы, которые будут обладать достаточными ресурсами и владеть управленческими технологиями дифференциации преподавателей и выделения особой группы преподавателей-исследователей. Таким образом, «эффективный контракт» станет еще и инструментом дальнейшей дифференциации преподавателей внутри вуза и дифференциации вузов. Казалось бы, что подобная дифференциация и так существует, а ее углубление лишь будет способствовать росту отраслевой эффективности за счет концентрации ресурсов в наиболее сильных вузах. На самом же деле, механизмы «эффективного контракта», формируя институциональные условия углубления данной дифференциации, способны создать, там где будут запущены механизмы отраслевой конкуренции, весьма существенные «провалы рынка». Углубляющаяся дифференциация вузов и неизбежное пространственное сужения сферы высшего образования будут оказывать негативное влияния на развитие территорий. Кроме того, это будет создавать дополнительные препятствия для доступа в наиболее сильные вузы, еще более территориально концентрирующиеся, абитуриентов из наименее обеспеченных слоев населения.

Отдельно следует отметить и решающую роль административных решений о судьбах вузов, формирующихся по результатам политических торгов Министерства образования и науки РФ, элитных вузов (как основных претендентов на отраслевые ресурсы) и региональных властей. Здесь неизбежны уже «провалы» самого государства, пытающегося имитировать конкурентные механизмы. Наличие ресурсов для реализации эффективного контракта напрямую увязывается с разделением вузов на разные группы, с разными условиями финансирования. Улучшение управления, как важнейший механизм извлечения остаточного дохода, также будет оцениваться не по результатам конкуренции, а государством, как учредителем, - по неким формальным показателям (например, по наличию программы развития вуза), по результатам мониторингов вузов.

### **Эффективный контракт преподавателя с вузом как «институциональный проект» либерального экспертного сообщества и российских властей**

Проведенный анализ показывает, что введение в системе высшего образования РФ эффективного контракта явно оборачивается очередным провалом институционального проектирования. Наиболее развернутая характеристика его принципов в отечественной научной литературе

представлена в работах В. Л. Тамбовцева (*Тамбовцев, 1997; 2005; 2008а; 2008б*). В них, в частности, обращается внимание на то, что в постсоветской России многочисленные неудачи попыток «сознательно спроектировать различные правила (законы, программы, реформы и т. п.), которые позволили бы достигать те цели, которые ставили перед собой проектировщики (или их заказчики)» (*Тамбовцев, 2005. С. 300*), обусловлены низким качеством институционального проектирования, нарушением его принципов.

При этом, по нашему мнению, речь должна идти о *двойном провале* институционального проектирования, поскольку реально мы имеем дело не с одним, а с двумя, лишь частично пересекающимися проектами: либерального экспертного сообщества и российской бюрократии. Такая постановка проблемы обусловлена тем, что, теоретические разработки либеральных экономистов в очередной раз используются господствующей бюрократической элитой для продвижения своих интересов. Особо необходимо отметить, что отношения между ними не сводятся к выполнению либеральным экспертным сообществом роли «проектировщика», а господствующей бюрократической элитой - «заказчика». Оба субъекта, будучи достаточно узкими по составу группами интересов, позиционируют себя в качестве «благодетельного диктатора», руководствующегося общественным благом и способного сформулировать и обеспечить реализацию общественных интересов. Либеральное экспертное сообщество видит в правящей бюрократии инструмент реализации своих проектов в условиях, когда оно не уверено в их поддержке большинством населения. Поэтому оно лоббирует принятие либеральных проектов в обход демократического процесса, минуя общественные дискуссии и политическую конкуренцию вокруг программ общественного развития. С другой стороны, «правящая группа», представляющая собой высшее звено бюрократии, имеет собственные представления об общественном интересе и использует разработки либерального экспертного сообщества для их теоретического обоснования. При этом данные разработки подвергаются существенной модификации, в результате чего, принимаемые нормативные акты выступают уже как относительно самостоятельные проекты, отражающие целевые установки правящей бюрократии. Причем оба субъекта институционального проектирования допускают нарушения его принципов.

Провалы институционального проекта либерального экспертного сообщества наблюдаются по двум направлениям:

Во-первых, либеральное экспертное сообщество нарушает принцип этапной полноты проекта, фактически пропуская этап формулировки проблемы. Оно изначально делает выбор в пользу, на их взгляд, единственной постановки проблемы, которая формулируется в рамках либеральных идеологических установок (речь здесь идет о «идеологии» в трактовке Д. Норта (*Норт, 1997. С. 110-111, 128-134*)). За этим скрывается уже частный интерес отдельных представителей либерального экспертного сообщества как представителей узкой по составу группы специальных интересов, связанной с элитным сегментом российской системы высшего образования. Другие постановки проблемы серьезно не рассматриваются, что явно сужает возможное множество постановок целей институционального проекта. В результате предлагаемый проект далеко не в полной мере позволяет решить возникшую в отечественном высшем

образовании проблемную ситуацию. Так, проблемы привлечения высококвалифицированных специалистов в вузы и стимулирования их деятельности в рамках проекта «эффективного контракта» либерального экспертного сообщества рассматриваются преимущественно в контексте повышения конкурентоспособности российских университетов на глобализирующемся рынке образовательных услуг. Это приводит к явной недооценке значения общественных эффектов высшего образования получаемых регионами и местными сообществами.

Во-вторых, либеральное экспертное сообщество, предлагая институциональный проект, явно не учитывает специфику российского политического рынка (рынка власти). Дело заключается в том, что в качестве дискретных институциональных альтернатив организации «рынка власти» выступают - классический политический рынок, бюрократический (административный) и гибридный политико-бюрократический (Левин, 2012). Классический политический рынок возникает в институциональных рамках закрепляющих демократическую организацию политической подсистемы общества (он является предметом анализа в теории общественного выбора) (Бьюкенен и Таллок, 1997; Мюллер, 2007; Нуреев, 2005). Бюрократический (административный) рынок характерен для социально-экономических систем советского типа, он характеризуется сращиванием политических и экономических торгов при решающей роли торговли властным ресурсом между статусно неравноправными субъектами (Найшуль, 1992; Кордонский, 2000).

В современной России господствующим типом рынка власти является политико-бюрократический рынок, представляющий собой институциональный «гибрид», характерными чертами которого являются:

1) Реальное сращивание политических, бюрократических и экономических «торгов» при их формальном разделении.

2) Встречная «бюрократизация» политических и экономических трансакций, и «политизация» бюрократических и экономических «торгов». «Бюрократизация» заключается в том, что конкурентоспособность акторов в политике и бизнесе определяется статусом во властной иерархии. С другой стороны, «бюрократы» и «предприниматели» ведут себя как «политики», ориентируясь на наращивание своего политического (властного) ресурса.

С позиции институционального проектирования принципиальное значение имеет то, что в рамках подобной структуры «рынка власти» кардинально трансформируются роль и функции бюрократии. Она политизируется, причем политизированные бюрократы замещают как публичных политиков, являющихся агентами избирателей, так и классических бюрократов, выполняющих функции административного управления. Сформировавшаяся в России бюрократическая «вертикаль власти» - это вовсе не иерархическая система административного управления, а система статусных торгов между политизированными бюрократами, выступающими как «хозяева» отраслей и территорий. В рамках такой системы не только высшее звено бюрократии, но и другие группы политизированной бюрократии оказываются заинтересованными в реализации собственных институциональных проектов и используют проекты экспертного сообщества в своих интересах, существенно модифицируя их. Правящая бюрократия, таким образом, превращается из

«заказчика» в «проектанта», активно вмешивается в процесс институционального проектирования, подстраивает концепции либерального экспертного сообщества под свои интересы. Как правило, вслед за этим либералы перестают узнавать в бюрократическом творчестве свои собственные идеи, но упорно продолжают лоббировать принятие либеральных проектов в обход демократического процесса. Именно такая позиция либерального экспертного сообщества позволяет российской бюрократии использовать его наработки в своих собственных целях и существенно портить репутацию либералов (причем как общественную, так и профессиональную).

Подобная участь постигла и концепцию «эффективного контракта». Она была подстроена под интересы господствующей элиты, реализующей проект коммерциализации социальной сферы и сброса бюджетных обязательств по ее содержанию. Российская бюрократия, ориентируясь на цели бюджетной оптимизации и укрепления позиций в социальной сфере так называемых «эффективных менеджеров», адаптировала данную концепцию, разработав *институциональный проект создания оптимизированной по финансовым показателям иерархически управляемой отраслевой системы производства образовательных услуг*. Однако при этом правящая бюрократия в рамках разработки и реализации данного проекта допустила нарушение большинства методологических принципов институционального проектирования. В основе всех допущенных ошибок лежит то, что в реализуемом проекте не учитывается характер образовательных услуг как «доверительных благ» (credence goods):

Во-первых, в предложенной системе выделенные конечные показатели деятельности предлагается использовать для оперативного реагирования (например, о закрытии и реорганизации вузов). Однако качество доверительных благ можно оценить только значительное время спустя после их потребления. В этой связи, следует согласиться с позицией В. Л. Тамбовцева, который считает, что «применять такого рода показатели для оперативного реагирования в отношении соответствующей образовательной системы (отдельного учебного заведения или их территориальной системы) методологически некорректно» (Тамбовцев, 2006. С. 21).

Во-вторых, для предотвращения оппортунистического поведения при производстве образовательной услуги как доверительного блага решающее значение имеет репутация в соответствующем профессиональном сообществе, как образовательных учреждений, так и их преподавателей. При этом применение репутационных механизмов предполагает сохранение и укрепление автономии вузов и академических свобод преподавателей, тогда как проекты развития высшего профессионального образования, включающие проект «эффективного контракта», фактически ведут к их свертыванию.

В-третьих, в сфере производства доверительных благ при конструировании системы принуждения к соблюдению правил более целесообразным представляется ориентация не на предложенные в проектах «административные» механизмы, а на системы контроля «судебного» типа. В этой связи необходимо отметить, что под «административными» механизмами контроля понимаются те, в которых санкция накладывается самим гарантом правила, а под «судебными» - те, в которых санкция за

нарушение определяется и налагается органом не связанным отношениями зависимости с гарантом правила (*Тамбовцев, 2008а. С. 43*). Специфика доверительного блага не позволяет достичь нужного уровня точности и детальности проектируемого правила необходимого для эффективного функционирования административного механизма контроля. В сфере образования в роли независимого «арбитра», способного при принятии решений о санкциях выполнять функцию производителя недостающей информации, обычно выступают профессиональные академические сообщества. Однако их создание и развитие, в свою очередь, требует не сужения, а расширения академических свобод.

Отдельно следует отметить, что при разработке вышерассмотренных нормативных актов в явной форме были нарушены принципы «достаточного разнообразия стимулов», «максимальной защищенности от оппортунистического (девиантного) поведения» и «соучастия».

Нарушение принципа «достаточного разнообразия стимулов» выражается в том, что проблема стимулирования в основном сведена к увеличению денежного вознаграждения, а принципиальное значимое для преподавателей-исследователей академическое вознаграждение неизбежно сокращается (определенным исключением здесь выступает узкий круг элитных университетов). В будущем это может привести к негативному кадровому отбору, вытеснению преподавателей-исследователей и даже высококвалифицированных чистых преподавателей, «квазипреподавателями-клерками», чьи компетенции заключаются преимущественно в способности продемонстрировать в отчетности формальное выполнение установленных показателей.

Поскольку представленный проект явно недостаточно учитывает совокупность интересов всех предполагаемых его участников, он крайне слабо защищен от оппортунистического поведения агентов. Попытка создать иерархическую структуру управления «образованием» как единой отраслевой системой производства образовательных услуг может породить столь характерный для крупномасштабных иерархических систем феномен «работы на показатель». Причем в связи со спецификой образовательной услуги как доверительного блага размах и разрушительные последствия здесь могут оказаться выше чем, например, это наблюдалось в рамках советской модели ведомственного управления отраслями народного хозяйства.

Нарушение вышеуказанных принципов институционального проектирования во многом базируется на нарушении принципа «соучастия», выразившемся в отстранении подавляющего большинства затрагиваемого принимаемыми нормативными актами субъектов от процесса их обсуждения и принятия. Это связано с представлением правящей бюрократии о том, что она владеет всей полнотой информации и сама без участия представителей общества способна принимать решения соответствующие общественному благу. Как раз это и сближает ее с либеральным экспертным сообществом. При этом каждый из них пытается использовать другого в своих интересах, а в результате оба наносят серьезный ущерб обществу.

Подводя итоги, можно сделать вывод о том, что в результате реализации вышерассмотренного институционального проекта население ждет ограничение доступности образовательных услуг вследствие коммерциализации при одновременном снижении их качества,

преподавателей вузов - ухудшение экономического положения в результате роста интенсивности их деятельности, формализации, сокращения размеров академического вознаграждения, свертывания академических свобод и дальнейшего ухудшения условий академического развития. Провал же данного институционального проекта для правящей группы как «заказчика» и «проектанта» будет заключаться в дальнейшем снижении эффективности бюджетных расходов на образование и дискредитации её деятельности в глазах населения, что в перспективе угрожает опасным снижением уровня лояльности общества существующей власти.

### СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

Алчиан А и Демсец Г. (2004). Производство, информационные издержки и экономическая организация. *Истоки: Экономика в контексте истории и культуры*. М.: ГУ ВШЭ.

Бесс Дж. Л. (2011). Контракты, бюрократия и мотивация преподавателей: возможные эффекты отсутствия постоянного найма. *Контракты в академическом мире*. Сост. и науч. ред. М. М. Юдкевич. М.: Изд. дом Высшей школы экономики.

Браун-мл. У. О. (2011). Управление университетом и контракт постоянного найма в академической среде: обоснование с точки зрения прав собственности. *Контракты в академическом мире*. Сост. и науч. ред. М. М. Юдкевич. М.: Изд. дом Высшей школы экономики.

Бьюкенен Дж. М. и Таллок Г. (1997). Расчет согласия. Логические основания конституционной демократии. М.: Таурус Альфа.

Государственная программа Российской Федерации «Развитие образования» на 2013 - 2020 годы (утверждена распоряжением Правительства РФ от 22 ноября 2012 г. № 2148-р. (<http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=LAW;n=138166>).

Кордонский С. Г. (2000). Рынки власти: административные рынки СССР и России. М.: ОГИ.

Кузьминов Я. (2011). Академическое сообщество и академические контракты: вызовы и ответы последнего времени. *Контракты в академическом мире*. Сост. и науч. ред. М. М. Юдкевич. М.: Изд. дом Высшей школы экономики.

Левин С. Н. (2012). Политико-бюрократический рынок в современной России. *Научные труды Донецкого национального технического университета. Серия: экономическая*. Вып. 41.

Маккормик Р. Э. и Майнерс Р. Э. (2011). Управление университетом: взгляд с точки зрения прав собственности. *Контракты в академическом мире*. Сост. и науч. ред. М. М. Юдкевич. М.: Изд. дом Высшей школы экономики.

Мюллер Д. (2007). *Общественный выбор III*. М.: ГУ ВШЭ.

Найшуль В. (1992). Либерализм и экономические реформы. *МЭ и МО*. № 8.

Норт Д. (1997). Институты, институциональные изменения и функционирование экономики. М: Фонд экономической книги «Начала».

Нуреев Р. М. (2005). Теория общественного выбора. Курс лекций. М.: Изд. Дом ГУ ВШЭ.

План мероприятий ("дорожная карта") «Изменения в отраслях

социальной сферы, направленные на повышение эффективности образования и науки» (утвержден распоряжением Правительства Российской Федерации от 30 декабря 2012 г. № 2620-р). (<http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=LAW;n=140252>).

Программа поэтапного совершенствования системы оплаты труда в государственных (муниципальных) учреждениях на 2012-2018 годы» (утверждена распоряжением Правительства РФ от 26 ноября 2012 г. № 2190-р). (<http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=LAW;n=138313>).

Путин В. В. (2012). Строительство справедливости. Социальная политика для России. *Комсомольская правда*. 13 февраля.

Тамбовцев В. Л. (1997). Теоретические вопросы институционального проектирования. *Вопросы экономики*. № 3.

Тамбовцев В. Л. (2005). Траектория институциональных изменений: теория и российские реалии. Модернизация экономики и выращивание институтов / отв. ред. Ясин Е.Г.; Гос. ун.-т – Высшая школа экономики. М.: Изд. дом ГУ–ВШЭ.

Тамбовцев В. Л. (2008а). Конечные результаты отрасли образования и проблемы их измерения образовательных технологий. *Вопросы образования*. № 1.

Тамбовцев В. Л. (2008б). Основы институционального проектирования. М.: ИНФРА-М.

Указ Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 г. № 597 «О мероприятиях по реализации государственной социальной политики». (<http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=LAW;n=129344>).

Федеральный закон Российской Федерации от 29 декабря 2012 г. N 273-ФЗ *Российская газета*. 31 декабря.

Фуруботн Э. Г. и Рихтер Р. (2005). Институты и экономическая теория. СПб.: Издат. дом Санкт-Петерб. гос. ун-та.

Эндерс Ю. (2011). Кафедральная система в переходный период: назначения, повышения и барьеры на вход в профессию в немецком высшем образовании. Контракты в академическом мире. Сост. и науч. ред. М. М. Юдкевич. М.: Изд. дом Высшей школы экономики, 2011.

Эренберг Р. Дж. и Смит Р. С. (1996). Современная экономика труда. Теория и государственная политика. М.: Изд-во МГУ.

Юдкевич М. (2011). Контракты в академическом мире. М.: Изд. дом Высшей школы экономики.

Юдкевич М. (2012). Как платят профессорам? Глобальное сравнение систем вознаграждения и контрактов. М.: Издат. дом Высшей школы экономики.

## REFERENCES

Alchian A. and Demsetz H. (2004). Production, information costs, and economic organization. *Origins: The economy in the context of history and culture*. M: Higher School of Economics. (in Russian).

Bess J. L. (2011). Contracts, the bureaucracy and the motivation of teachers: the possible effects of lack of permanent employment in Yudkevich M. (ed) (2011) *Contracts in academy*. M.: Higher school of economics. (in Russian).

Brown W. (2011). University management and a permanent contract of employment in the academic environment: a study from property rights



perspective in Yudkevich M. (ed) (2011). *Contracts in academy*. M.: Higher school of economics. (in Russian).

*Buchanan J. M. and Tullock G.* (1997). *The calculus of consent: logical foundations of constitutional democracy*. M.: Taurus Alfa. (in Russian).

Russian State Program "Development of Education" in 2013 - 2020 (approved by the RF Government on November 22, 2012 № 2148-r. (<http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=LAW;n=138166>).

*Kordonskiy S. G.* (2000). *Markets of power: administrative markets in USSR and Russia*. Moscow: OGI. (in Russian).

*Kuzminov Y.* (2011). *Academic community and academic contracts: recent challenges and responses* in Yudkevich M. (ed). *Contracts in academy*. M.: Higher school of economics. (in Russian).

*Levin S. N.* (2012). *Political and bureaucratic market in Russia*. Scientific papers of Donetsk National Technical University. Series: Economic, no. 41. (in Russian).

*Maccormack R. and Meiners R.* (2011). *University management: property rights perspective* in Yudkevich M. (ed). *Contracts in academy*. M.: Higher school of economics. (in Russian).

*Muller D.* (2007). *Public choice III*. M.: Higher school of economics. (in Russian).

*Nayshul V.* *Liberalism and economic reforms*. *World Economy and International Relations*, no. 8. (in Russian).

*North D.* (1997). *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. M.: Fund for economic books "Nachala". (in Russian).

*Nureev R. M.* (2005). *The theory of public choice. Lecture course*. M.: Higher school of economics. (in Russian).

Plan ("roadmap"), "Changes in the social sphere, to improve the effectiveness of education and science" (approved by the Federal Government on December 30, 2012 № 2620-p). (<http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=LAW;n=140252>).

Phased program to improve the remuneration system in the state (municipal) institutions for the years 2012-2018 (approved by the Government of the Russian Federation of November 26, 2012 № 2190-p). (<http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=LAW;n=138313>).

*Putin V. V.* (2012). *Construction of justice. Social policy for Russia*. *Komsomolskaya Pravda*. February 13. (in Russian).

*Tamboutsev V. L.* (1997). *Theoretical questions of institutional design*. *Economic issues*, no. 3. (in Russian).

*Tamboutsev V. L.* (2005). *The trajectory of institutional change theory and the realities of Russia*, in E.G. Yasin (ed), *Modernization of the economy and institutions cultivation*. M.: High school of economics. (in Russian).

*Tamboutsev V. L.* (2008a). *Final results of education sector and problems of educational technology*. *Educational issues*, no. 1. (in Russian).

*Tamboutsev V. L.* (2008b). *Fundamentals of institutional design*. M: INFRA-M. (in Russian).

Presidential Decree of May 7, 2012 № 597 "On measures for implementation of the state social policy". (<http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=LAW;n=129344>).

Federal Law of the Russian Federation of December 29, 2012 N 273-FZ. *Rossiyskaya gazeta*. December 31.

*Furubotn E. G. and Richter R. (2005). Institutions and economic theory. Spb.: Saint Petersburg state university. (in Russian).*

*Anders J. (2011). Cathedral system in transition: appointments, promotions and barriers to entry into the profession in the German higher education in Yudkevich M. (ed). Contracts in academy. M.: Higher school of economics. (in Russian).*

*Ehrenberg R. G. and Smith R. S. (1996). Modern labor economics. Theory and public policy. M.: Moscow state university. (in Russian).*

*Yudkevich M. (2011). Contracts in academy. M.: Higher school of economics. (in Russian).*

*Yudkevich M. (2012). Paying the professoriate: a global comparison of compensations and contracts. M.: Higher school of economics. (in Russian).*