

УДК 330:338.2:347.2/.3:378

DOI: <http://dx.doi.org/10.21202/1993-047X.13.2019.4.1592-1604>

JEL: H52, H75, I2, K11

Е. Ю. ПОПОВА¹

¹ Кемеровский государственный университет, г. Кемерово, Россия

МОДЕЛИ УПРАВЛЕНИЯ СОЦИАЛЬНЫМ СЕКТОРОМ С ТОЧКИ ЗРЕНИЯ РАСПРЕДЕЛЕНИЯ ОСТАТОЧНЫХ ПРАВ СОБСТВЕННОСТИ (НА ПРИМЕРЕ ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ)

Попова Елена Юрьевна, старший преподаватель кафедры экономической теории и государственного управления, Институт экономики и образования, Кемеровский государственный университет

Адрес: 650000, г. Кемерово, ул. Красная, 6, тел.: +7 (3482) 58-38-85

E-mail: el-taco@mail.ru

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-8571-6336>

Web of Science Researcher ID: <https://publons.com/researcher/2970908/elena-popova/>

Цель: выявление особенностей в распределении остаточных прав собственности в социальном секторе экономики на примере высшего образования.

Методы: анализ литературы, методы и модели новой институциональной экономической теории, прежде всего теории контрактов.

Результаты: проведен обзор существующих в литературе моделей управления социальным сектором. Показано, какие стратегии поведения для работников эти модели могут задавать. На этой основе проанализированы различные варианты распределения остаточных прав собственности в системе управления высшим образованием. Показано, что даже при главенствующей роли государства их часть может быть делегирована другим субъектам – профессиональному сообществу либо потребителям образовательных услуг. По итогам исследования делается вывод о том, что реформы, осуществляемые в настоящее время в России, способствуют закреплению остаточных прав за Министерством науки и высшего образования с последующей возможной передачей их части работодателям.

Научная новизна: модели управления социальным сектором рассмотрены с точки зрения распределения остаточных прав собственности, что позволяет в каждом случае выделять субъектов, способных оказывать влияние на процесс производства социально значимых благ.

Практическая значимость: полученные результаты могут быть использованы при оценке эффективности проводимой государственной политики в области образования.

Ключевые слова: социально-экономические аспекты развития высшего образования; остаточные права собственности; социальный сектор; контракт; фирма; иерархия

Конфликт интересов: автором не заявлен.

Как цитировать статью: Попова Е. Ю. Модели управления социальным сектором с точки зрения распределения остаточных прав собственности (на примере высшего образования) // Актуальные проблемы экономики и права. 2019. Т. 13, № 4. С. 1592–1604. DOI: <http://dx.doi.org/10.21202/1993-047X.13.2019.4.1592-1604>

E. YU. POPOVA¹

¹ Kemerovo State University, Kemerovo, Russia

MODELS OF SOCIAL SECTOR MANAGEMENT FROM THE VIEWPOINT OF DISTRIBUTION OF RESIDUAL PROPERTY RIGHTS (BY THE EXAMPLE OF HIGHER EDUCATION)

Elena Yu. Popova, Senior Lecturer of the Department of Economic Theory and Public Administration, Institute of Economics and Education, Kemerovo State University
Address: 6 Krasnaya Str., Kemerovo 650000, tel.: +7 (3482) 58-38-85
E-mail: el-taco@mail.ru
ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-8571-6336>
Web of Science Researcher ID: <https://publons.com/researcher/2970908/elena-popova/>

Objective: to identify the features in distribution of residual property rights in the social sector of the economy by the example of higher education.

Methods: literature analysis, methods and models of new institutional economic theory, primarily contract theory.

Results: the existing models of social sector management are reviewed. The strategies of employees' behavior, set by these models, are shown. On this basis, various options for the distribution of residual property rights in the higher education management system are analyzed. It is shown that even with the dominant role of the state, a part of these rights can be delegated to other subjects – the professional community or consumers of educational services. It is concluded that the reforms currently implemented in Russia contribute to the consolidation of residual rights in the Ministry of Science and Higher Education with the possibility of their partial subsequent transfer to employers.

Scientific novelty: models of the social sector management are considered from the viewpoint of distribution of residual property rights, which allows in each case to allocate subjects that can influence the process of producing socially significant goods.

Practical significance: the results obtained can be used in assessing the effectiveness of the state policy in the field of education.

Keywords: Socio-economic aspects of higher education development; Residual property rights; Social sector; Contract; Company; Hierarchy

Conflict of Interest: No conflict of interest is declared by the author.

For citation: Popova E. Yu. Models of social sector management from the viewpoint of distribution of residual property rights (by the example of higher education), *Actual Problems of Economics and Law*, 2019, Vol. 13, No. 4, pp. 1592–1604 (in Russ.). DOI: <http://dx.doi.org/10.21202/1993-047X.13.2019.4.1592-1604>

Введение

Социальный сектор экономики представляет собой совокупность отраслей, специализирующихся на производстве благ со значительными положительными внешними эффектами (социально значимых благ), таких как образование, здравоохранение, культурная сфера, оказание помощи незащищенным группам населения и др. При зачастую преобладающей роли государства социальный сектор также может включать негосударственных производителей, кроме того, реальной практикой во многих странах являются различные формы совместного участия государства, бизнеса и некоммерческих организаций в данной об-

ласти. Фактически социальный сектор лежит на стыке публичного, некоммерческого и частного секторов экономики, в результате чего он может сосредотачивать в себе их достоинства и недостатки. Соответственно, неизбежным становится вопрос о поиске путей совершенствования его структуры и системы управления им.

Социальный сектор включает в себя большое количество производителей, которые могут функционировать в различных режимах собственности, при этом их деятельность всегда активно регулируется государством. Причиной этого является уже упомянутая социальная значимость производимых благ.

С позиции контрактного подхода это означает, что система отношений всех участвующих и заинтересованных лиц в социальном секторе функционирует в достаточно жестких рамках, установленных государством. Источниками норм и правил, определяющих возникающие контракты, могут служить законодательные и иные нормативные правовые акты, соглашения между группами заинтересованных лиц, программные документы, договоры на оказание услуг и т. д. Дальнейшее рассмотрение социального сектора будет основываться на положениях транзакционной теории контрактов О. Уильямсона, теории агентства (В. R. Holmström, Э. Фуруботн, Р. Рихтер и др.), теории неполных контрактов (О. Hart и др.) и на контрактной типологии фирм Алчиана и Демсеца [1–5]. Кроме того, в основу исследования положена типология моделей управления бюджетным сектором Дж. Ле Гранда и классификация стратегий поведения работников и потребителей (а также любых других заинтересованных субъектов) по отношению к организации, описанная А. Хиршманом [6, 7].

Отношения по поводу производства социально значимых благ носят регулярный, систематический характер, по этой причине представляется обоснованным говорить о преобладании в социальном секторе экономики отношенческой контрактации [1, с. 132]. Кроме того, процесс их производства подразумевает совместную деятельность многих участников и коллективное использование ресурсов. Особенностью большинства социально значимых благ является то, что, во-первых, они производятся в форме услуги, во-вторых, являются доверительными благами [8, 9]. К данному типу относятся те блага, качественные характеристики которых не могут быть идентифицированы потребителем самостоятельно ни до момента потребления, ни в его процессе.

Образование (и в частности, высшее образование) представляет собой классический пример доверительного блага [10]. Такое отнесение образовательных услуг к данной категории возникает ввиду особенностей субъективного восприятия потребителя и сложности однозначного определения критериев их качества. Это означает, что ведущая роль в определении качества производимых благ должна отводиться непосредственному производителю. Следовательно, наибольшую роль в производстве социально значимых благ играют человеческие ресурсы, куда относятся

накопленные работниками знания, умения и навыки, воздействие которых является определяющим при создании блага определенного качества. Обладателем данного вида ресурсов является человек, сотрудник, профессионал. Эти ресурсы могут быть использованы на определенных условиях, которые оговариваются в контракте найма, с предоставлением обязательной платы его владельцу (работнику). Закрывая такой контракт, работник тем самым передает часть полномочий по использованию собственного ресурса другой стороне, поскольку это определяется существующей системой контрактов, при этом общепринятой практикой заключения трудовых договоров (не только в сфере образования) является тот факт, что многие детали выполняемой работы оставляются на усмотрение работодателя [11, р. 717]. В свою очередь, заключение трудового договора с организацией-работодателем (университетом) является выгодным для работника (преподавателя), поскольку это означает более эффективное использование его ресурсов, возможность дальнейшего роста собственной квалификации, подтверждение его профессионального уровня, что играет определенную роль при ведении дополнительной трудовой деятельности (например, в случае репетиторства). Закрывая контракт с учреждением, работник добровольно ограничивает возможности для самостоятельного распоряжения собственным ресурсом с целью получения конкретных выгод в дальнейшем.

Тем самым представляется обоснованным говорить не просто о системе контрактов, а о существовании в образовательной сфере специализированных фирм с центральным положением одной из сторон контрактных отношений по отношению к другим сторонам [5, с. 281–282]. Центральный агент выступает как собственник фирмы и обладает остаточными правами собственности, под которыми Р. Гроссман и О. Харт понимают в первую очередь право на осуществление конечного контроля (фактически изменение условий использования ресурсов) [11, р. 692]. Более развернутое определение собственника фирмы в этом же ключе дают А. Алчиан и Г. Демсец, которые характеризуют его как владельца «пучка» из пяти правомочий [5]:

1. Права на остаточный доход (который остается после исполнения всех контрактных обязательств и налоговых платежей).

2. Права контроля за деятельностью владельцев других ресурсов.

3. Права места центральной стороны в контрактах.

4. Права решения вопроса о членстве в коалиции владельцев экономических ресурсов.

5. Права на продажу/передачу вышеуказанных правомочий.

В зависимости от того, кому могут принадлежать эти права, А. Алчиан и Г. Демсец выделяют следующие виды фирм: классическая фирма, социалистическая фирма, корпорация, совместная либо некоммерческая фирма, партнерство, профессиональный союз. Еще один вид фирм – «традиционная советская фирма» – был описан Э. Фуруботном и Р. Рихтером применительно к экономике Советского Союза [3, с. 459]. В настоящее время этот вид, характеризуемый как публичная (политическая) фирма, в которой остаточные права принадлежат государству, используется для типологизации фирм А. Аузаном и другими авторами учебной литературы [12].

Существование каких типов фирм возможно в социальном секторе, в частности, в высшем образовании? Учитывая социально значимый характер деятельности, большинство университетов существуют в форме публичных и некоммерческих фирм. Разницу между ними составляет факт того, кто является учредителем и, следовательно, каков спектр возможных источников финансирования его деятельности и кто обладает правами текущего и стратегического контроля.

Если мы говорим о публичной (политической) фирме, то единственно возможным собственником выступает государство. Э. Фуруботн и Р. Рихтер подчеркивали, что публичная (в их исследовании – советская) фирма имела ограниченные права: она могла только использовать имеющиеся у нее капитальные запасы для производства планового объема выпуска, а собственником всех неодушевленных факторов производства являлось советское правительство, которое и обладало окончательными полномочиями по их использованию [3, с. 463]. Функционирование фирм происходило в рамках единой системы государственного планирования в Советском Союзе, их производственная деятельность оказывалась встроенной в деятельность всей отрасли, курируемой профильным министерством. Данная система была устроена так, что производственные нормативы спускались на

уровень отдельных производителей от министерства. Фактически отношения между данными субъектами являются типичным примером отношений «принципал – агент»: принципал в лице министерства поручает хозяйствующим субъектам-агентам выполнение производственных обязательств и наделяет их для этого соответствующим объемом ресурсов (не только материальных и финансовых, но и трудовых). Тем самым можно утверждать, что производители в советской экономике не являлись фирмами в полном смысле этого слова; полноценной же фирмой являлось министерство, которое интегрировало в своей структуре большое количество отдельных предприятий, не в полной мере самостоятельных экономических субъектов. Управление этой фирмой осуществлялось на основе жесткой системы планирования и контроля выполнения поставленных целей отдельными подразделениями-производителями, во главу угла ставилось достижение определенных показателей, и оценка деятельности отдельных участников проводилась с точки зрения их достижения либо недостижения. Учитывая современное положение большинства российских вузов, находящихся в государственной собственности, деятельность которых жестко регламентируется законодательством и планируется исходя из существующих государственных программ, можно утверждать, что такая же система, основанная на существовании министерства-принципала с большим количеством агентов-вузов, сохраняется в российской системе высшего образования в настоящее время.

Некоммерческие фирмы могут существовать в различных организационно-правовых формах, предусмотренных законодательством конкретного государства. В России лишь незначительная часть вузов существует в негосударственном секторе. Куда более показательным здесь может считаться опыт США, где характерно распространение так называемых бесприбыльных корпораций, которые могут создаваться для различных целей (благотворительность, развитие культуры, спорта, образования), однако общей чертой является запрет на получение ее участниками личной материальной выгоды [13, с. 123]. Бесприбыльные корпорации могут считаться синонимами некоммерческих фирм, во-первых, ввиду схожести целей, ради которых они создаются, во-вторых, по причине необходимости объединения капиталов заинтересованных лиц для достижения данных целей.

Университеты, имеющие форму бесприбыльных корпораций, управляются советами попечителей – членов корпораций, которые зачастую не могут быть вовлечены в деятельность университета на протяжении срока их пребывания в составе корпорации. В таких случаях при вступлении в коммерческие (по факту – трудовые) отношения с университетом такое членство прекращается. То есть здесь можно наблюдать достаточно четкое разделение ролей участников корпорации (собственников) и наемных работников; в отдельных случаях эти две группы могут иметь противоположные интересы. Например, А. Панова и М. Юдкевич указывают, что в конце XIX – начале XX в. имели место ситуации увольнения профессоров, если их высказывания противоречили интересам попечителей (спонсоров, фактически собственников), что в конце концов привело к широкому обсуждению проблем академических свобод и контрактов постоянного найма [14, с. 261–262]. В настоящее время у работников в таких организациях (при этом не являющихся их участниками) также имеется возможность влиять на решение учредителей; это возможно благодаря наличию представителей в общем собрании и другим случаям, также здесь могут играть роль особенности внутренней организации конкретного университета или колледжа.

Каким образом распределяются остаточные права (по А. Алчиану и Г. Демсецу) в публичной и некоммерческой фирмах, мы видим в таблице.

На первый взгляд, принадлежность остаточных прав одной группе субъектов (спонсорам либо государству) представляется очевидной. Однако, как показывает практика управления социальным сектором, возможным является делегирование части остаточных прав различным группам субъектов. Распределение полномочий, в свою очередь, задает определенные рамки поведения для всех заинтересованных лиц. Сама возможность такой передачи подтверждается разнообразием реальных моделей управления социальным сектором. В конечном счете это определяет, какая сторона обладает правом конечного контроля над использованием ресурсов, а значит, может определять характер производства социально значимых благ.

Далее обратимся к типологии моделей управления социальным сектором, описанной Дж. Ле Грандом на основе изучения опыта управления социальными учреждениями Великобритании. Эти модели различаются по признаку того, на чем может основываться государственная оценка эффективности работы отдельных организаций. Однако, как показывает проведенный анализ, данные модели могут быть

Распределение остаточных прав в некоммерческой и политической фирмах
Distribution of residual rights in commercial and political companies

Фирма / Company	Право на остаточный доход / Right for residual income	Право контроля за поведением владельцев других ресурсов / Right for control over activity of the owners of other resources	Места центральной стороны в контрактах / Position of the central party in contracts	Право решения вопроса о членстве в коалиции владельцев экономических ресурсов / Right for making decisions on membership of economic resources owner in the coalition	Право на продажу (передачу) вышеуказанных правомочий / Right for selling (transfer) of the above authorities
Некоммерческая / Non-profit	Не предусмотрено / Not provided	У членов организации (спонсоры), реализуется через назначаемых представителей / Members of the organization (sponsors), implemented via appointed representatives	У специально назначаемых представителей / Specially appointed representatives	У членов организации (спонсоры), реализуется через назначаемых представителей / Members of the organization (sponsors), implemented via appointed representatives	У членов организации (спонсоры) / Members of the organization (sponsors)
Публичная (политическая) / Public (political)	У государства/фактически определить конечного получателя невозможно / The state/not possible to determine the ultimate recipient	У государства/у управляющего, который наделяется такими полномочиями / The state/a manager entitled with such authorities	У государства/у управляющего, который наделяется такими полномочиями / The state/a manager entitled with such authorities	У государства/у управляющего, который наделяется такими полномочиями / The state/a manager entitled with such authorities	Не предусмотрено / Not provided

Источник: составлено автором.

Source: compiled by the author.

рассмотрены с точки зрения распределения остаточных прав. При этом определенные конфигурации их распределения создают различные возможности для реализации стратегий поведения работника и его реагирования на возникающие дисбалансы в работе организации, основными из которых являются стратегии «выхода» (прекращения работы в данном учреждении), «голоса» (попытка донесения своей позиции до руководства с целью изменения существующего положения дел) и «лояльности» (продолжения трудовых отношений с учреждением) [7]. С этой позиции становится возможным давать оценку реформам, осуществляемым в социальном секторе, в частности, в сфере образования.

Результаты исследования

Остановимся подробнее на каждой модели.

1. Модель, основанная на доверии [6, с. 30]. Она предполагает, что в рамках выделенного на социальную сферу бюджета непосредственные производители услуг расходуют средства по собственному усмотрению (фактически работники определяют критерии качества создаваемого блага, а ресурсы используются так, чтобы максимально соответствовать этим критериям, что в полной мере соответствует критериям производства доверительных благ). В свою очередь потребители доверяют производителям, предполагая, что они действуют профессионально. Однако реализация данной модели в чистом виде представляется спорной, поскольку доверие, оказываемое производителям потребителями (которые могут быть в недостаточной степени осведомлены о многих особенностях оказания услуги), не может служить единственным показателем качества работы учреждения. На практике доверие к производителям является одним (но никак не единственным) из элементов, характеризующим конкретную систему производства социально значимых благ. При реализации модели, основанной на доверии, можно говорить, скорее, об общем преобладающем в обществе доверии к профессионалам, что выражается в общественном и государственном признании их статуса, однако степень доверия, оказываемая работникам конкретной организации, сама по себе едва ли может служить основанием для выделения из бюджета определенной величины финансовых ресурсов по сравнению с другим учреждением, отмеченным иной степенью доверия.

Краткий экскурс в историю показывает, что становление системы высшего образования на самых начальных своих этапах имело в своей основе доверие к профессионалам. Первые образования по типу университетских начали появляться в XI–XII вв. в Западной Европе. Они сформировывались самостоятельно, путем принесения своими участниками так называемой взаимной присяги. Такое устройство университетской системы, основанной на независимости профессиональных групп преподавателей, сохранялось и впоследствии. В частности, У. Кларк в своей работе «Академическая харизма и возникновение исследовательского университета» подчеркивает влияние отдельных выдающихся представителей академических кругов (академических харизматиков) на формирование университетских традиций и корпоративного характера европейских университетов Нового времени [15].

Похожая ситуация наблюдалась в США. Если с момента образования в 1636 г. университета в Гарварде и до конца XIX в. американские колледжи представляли собой небольшие учебные заведения, в большей степени ориентированные на нравственное образование, где немаловажную роль играла религиозная составляющая, то уже к концу XIX в. начала складываться система высшего образования в той форме, которая сохраняется и в настоящее время. Отличительной чертой этого этапа стало возникновение профессиональных обществ, в чьи функции входила оценка своих участников [16, с. 129].

Система управления образованием в Советском Союзе, построенная на общих принципах государственного регулирования, характерного для административно-командной экономики, тем не менее имела в качестве своей составляющей доверие к работникам данной отрасли и их определенный статус, подкрепляемый соответствующими мерами материального стимулирования. Соответствующий статус преподавательского сообщества в значительной степени подкреплялся государственным и общественным признанием значимости образования для заявляемых общих целей развития. Доверие к преподавателю как к профессионалу выражалось в наличии у него роли монополиста в передаче и интерпретации необходимого знания; такая роль профессионала в образовании может быть охарактеризована как «традиционный преподаватель» [17, с. 43]. Определенный статус и автономию со-

храняла также Академия наук СССР, что выражалось в выборном характере избрания ее членов и т. д. [18].

Такая система, основанная на доверии к профессионалам в сфере образования и ориентированная на их профессионализм, может быть охарактеризована как «вуз-центрируемая» [19]. Именно благодаря работе самих профессионалов у выпускников университетов формируются определенные компетенции, которые впоследствии помогут им быть успешными на рынке труда, также ими приобретает некий общий культурный уровень. Преподаватели могут сами определять особенности использования собственных трудовых ресурсов (в рамках существующих законодательных и иных ограничений), а вероятность возникновения спорных моментов относительно качества производимой образовательной услуги (та или иная выставленная отметка, сформированность определенных компетенций у выпускника и пр.), со стороны всех прочих лиц, так или иначе заинтересованных в образовательном процессе (обучающихся, работодателей, общественности), минимизируется. Государство делегирует преподавательскому сообществу часть остаточных прав в отношении использования ресурсов и принятия стратегических решений. Здесь мы видим реализацию стратегии так называемой лояльности («верности») каждой из сторон [7]: лояльность со стороны государства и отдельных чиновников в отношении профессионалов (такое отношение демонстрируют также потребители), профессионалы также придерживаются стратегии лояльности в отношении министерства.

2. Модель, основанная на целях (административном управлении) [6, с. 38]. В ее рамках особое значение придается управленческой иерархии, в которой вышестоящие начальники отдают подчиненным инструкции и иного рода указания, регламентирующие процесс предоставления услуги. Оценка деятельности учреждения идет по степени достижения поставленных (фактически спущенных сверху) целей. Эффективность в этом случае оценивается с точки зрения соответствия определенным параметрам, зачастую формальным и легко измеряемым количественно, при этом не обязательно напрямую связанным с качеством производимых благ.

Фактически реализация данной модели выглядит следующим образом. Для организаций (университетов, школ, больниц и пр.) устанавливаются определенные цели (как правило, количественные); работникам этих

организаций, в свою очередь, предлагается система различных вознаграждений или наказаний за достижение или невозможность достичь целевых показателей. К числу вознаграждений могут относиться большая автономия организации и/или финансовые бонусы, а по отношению к конкретным исполнителям – продвижение персонала по служебной лестнице (либо продление трудового контракта как возможность продолжения выполнения своих профессиональных обязанностей в принципе). Наказаниями могут выступать большая степень внешнего надзора за работой организации, а также понижение в должности или увольнение для конкретных работников. Реализация данной модели управления сопровождается различными целевыми программами, обязательным приложением к которым являются дорожные карты, содержащие в себе последовательный алгоритм действий, необходимых для достижения поставленных целей, и конкретные целевые показатели.

Очевидно, что при возможности создания эффективной системы контроля в рамках отдельных организаций эта модель характеризуется рядом сложностей, основными из которых являются следующие: во-первых, показатели. В случае отсутствия прямой связи с конечной целью функционирования учреждения, могут склонять работников к работе на показатель, представляющей собой форму оппортунистического поведения работников (или подразделений организации), суть которой состоит не столько в решении задачи, сколько в достижении требуемого (установленного сверху) значения показателя способом, который представляется им наиболее простым, экономящим их время и усилия (для того, чтобы использовать сэкономленные ресурсы для своих собственных целей) [20, с. 9]; во-вторых, установление целевых показателей для учреждений одного типа может не учитывать объективные различия в условиях, в которых они функционируют (например, в российских условиях показатель «средний балл ЕГЭ», применяемый для оценки университетов, может не учитывать миграционные потоки в различных регионах). Модель, основанная на достижении целей, фактически представляет собой систему, ставящую во главу угла административный контроль; она делегирует остаточные права министерству как публичной фирме, конкретным чиновникам, а внутри самих организаций – представителям управленческого аппарата с весьма вероятным отнятием их у преподавательского сообщества.

3. Модель на основе голоса [6, с. 47; 7, с. 36]. Данная модель поведения была описана А. Хиршманом, который определял ее как попытку людей изменить нежелательное состояние дел с помощью индивидуального или коллективного призыва к непосредственному руководству, к более высокой власти, способной повлиять на это руководство, или с помощью различных типов действий и протеста, в том числе направленных на мобилизацию общественного мнения. Дж. Ле Гранд рассматривал ее применительно к управлению социальным сектором с позиции того, что потребитель, испытывающий неудовлетворение качеством оказываемой услуги, пытается донести свою позицию до руководства учреждения (либо руководства более высокого порядка) с целью устранения имеющихся недостатков. В случае наличия организованной группы потребителей, готовых отстаивать свою позицию вплоть до судебных инстанций с вероятностью последующего удовлетворения существующих запросов имеет место передача им части остаточных прав.

Кроме того, эта модель может распространяться и на отношения работников и работодателей: она может быть реализована при готовности руководства прислушиваться к мнению работников, а значит, при наличии у последних реальной силы. Данная модель может быть применима в рамках всего профессионального сообщества либо отдельных организаций. В процессе реализации модели голоса работники открыто заявляют о своей неудовлетворенности с целью реально повлиять на процесс их работы путем доведения своей позиции до руководства (учреждения либо министерства). Это означает такое же делегирование части остаточных прав профессионалам, как и в модели, основанной на доверии. При этом модель голоса представляется эффективной и в принципе жизнеспособной только при реальном наличии того самого доверия (подтверждаемого определенным общественным и государственным признанием статуса профессионалов соответствующих отраслей), что означает реальную возможность для работников по доведению своей позиции до руководства и ее отстаиванию.

4. Квазирыночные модели. Как следует из названия, данная модель предполагает использование рыночных механизмов. Термин «квазирынок» стал активно употребляться в экспертном сообществе после выхода работы J. Le Grand, W. Bartlett [21]. Суть данной модели заключается в том, что в государственном секторе

производства социально значимых благ производители вынуждены конкурировать между собой за право предоставления услуг потребителям, при этом процесс производства финансируется государством [22, с. 350].

Базовая предпосылка, на которой основывается система квазирыночных отношений, состоит в следующем. Государство продолжает финансировать социальный сектор, однако средства идут не напрямую производителям, а «закрепляются» за потребителями. Таким образом создается механизм отношений между производителями и потребителями услуг, который регулируется рыночными институтами в отличие от традиционной системы государственного заказа [23]. Таким образом, в рамках государственного сектора формируется аналог «невидимой руки», благодаря которой эффективная аллокация ресурсов достигается за счет конкуренции независимых друг от друга производителей: поскольку деньги поступают в соответствующие учреждения только в случае обращения потребителя, это вынуждает производителей ориентироваться на повышение качества собственной работы. Для потребителей имеется возможность реализации стратегии «выхода» [7]: в случае неудовлетворительной оценки, получаемой в каком-либо учреждении услуги, они могут прекратить взаимодействие с ним. Остаточные права, в свою очередь, частично делегируются руководству соответствующих учреждений, чьи представители, стремясь повысить качество оказываемых услуг, могут вносить конкретные изменения в порядок работы.

Классическими примерами реализации квазирыночных отношений являются сферы здравоохранения и образования Великобритании, где они получили наибольшее распространение после реформ 1980–1990-х гг. Подобная система была создана в 1990-е гг. и в России, где применение полисов в системе обязательного медицинского страхования дает возможность потребителям самостоятельно выбирать, в каком медицинском учреждении им получать обслуживание за государственный счет.

Как распределяются остаточные права собственности в области высшего образования? Система, основанная на доверии к профессионалам, присущая отечественной системе образования, и к вузам в целом, была подорвана еще в 1990-е гг., когда в результате недофинансирования у многих вузов сформировалась определенная коммерческая мотивация собственной деятельности, направленная на выживание, что спо-

собствовало дифференциации профессионального сообщества и снижению стимулов к коллективным действиям [24, с. 71]. Произошел существенный отток квалифицированных специалистов из системы образования, кроме того, имел место ряд случаев, наносящих удар по профессиональной репутации университетов (коррупционные скандалы не только в 1990-е гг., но и в последующем, аккредитация негосударственных вузов, оказывавших образовательные услуги заведомо низкого качества). В настоящее время, по мнению ряда исследователей, сохраняется недоверие к академическому сообществу и зачастую отсутствие какого-либо признания его заслуг и статуса. Например, Е. В. Балацкий на этот счет пишет, что в студенческой среде доминирует представление о профессорах как об обычных школьных учителях, а не о специалистах высшего класса, чью профессиональную модель можно было бы рассматривать в качестве образца для подражания [25, с. 6].

С другой стороны, тенденцией последних двух десятилетий является уже упоминаемая тенденция работы на показатель, являющаяся следствием проводимой государственной политики в области образования: при заявляемой цели повышения качества образовательных услуг акцент делается на реализации целевых программ, содержащих в себе, прежде всего, формальные, количественно измеряемые индикаторы^{1, 2}; для высшего образования такими показателями являются, например, «число российских университетов, входящих в первую сотню ведущих мировых университетов согласно мировому рейтингу университетов», «удельный вес сектора высшего образования во внутренних затратах на исследования и разработки» и другие, а в качестве одного из инструментов развития кадрового потенциала высшего профессионального образования заявляется «внедрение механизмов

эффективного контракта с научно-педагогическими работниками» [26]. Использование таких показателей вполне вписывается в модель, основанную на достижении целей (фактически на административном регулировании), и допускает наличие всех ее недостатков, упомянутых выше, в том числе и недостаточный учет объективных возможностей вуза для их достижения и отсутствие прямой связи с конечной целью образования. Взаимоотношения университетов и министерства в таких условиях напоминают отношения предприятий и отраслевых министерств в советское время: сами университеты, поставленные в условия жесткой конкуренции за ресурсы друг с другом, начинают активно работать на показатель с целью привлечения дополнительного финансирования для выполнения формальных целей министерства. Однако в условиях проводимых реформ, в частности попыток внедрения принципов нового государственного менеджмента в управлении государственными организациями, модель, основанная на достижении целей, при возрастании утрачивании доверия к преподавателям как к профессионалам приобретает новые черты.

Для рядовых преподавателей реализация данной политики также оборачивается усилением административного регулирования их работы и привязкой уровня оплаты труда к достижению таких же формальных показателей. В качестве примера можно привести «Программу поэтапного совершенствования системы оплаты труда в государственных (муниципальных) учреждениях на 2012–2018 годы», в которой прямо говорится об «актуализации (разработке) показателей эффективности деятельности работников учреждений для обеспечения увязки оплаты труда с повышением качества предоставляемых государственных (муниципальных) услуг (выполнения работ)»³. Деятельность преподавателя начинает оцениваться в зависимости от достижения им конкретных количественных показателей, что вытесняет собой академические стандарты, являющиеся важной составляющей модели, основанной на доверии к профессионалам. Фактически это

¹ Об утверждении плана мероприятий («дорожной карты») «Изменения в отраслях социальной сферы, направленные на повышение эффективности образования и науки: Распоряжение Правительства РФ № 722-р от 30 апреля 2014 г. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_162797/ (дата обращения: 20.04.2019).

² Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Развитие образования: Постановление Правительства РФ № 1642 от 26 декабря 2017 г. (ред. от 29.03.2019) (с изм. и доп., вступ. в силу с 12.04.2019). URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_286474/ (дата обращения: 20.04.2019).

³ Об утверждении Программы поэтапного совершенствования системы оплаты труда в государственных (муниципальных) учреждениях на 2012–2018 годы: Распоряжение Правительства РФ № 2190-р от 26 ноября 2012 г. (ред. от 14.09.2015). URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_138313/ (дата обращения: 20.04.2019).

находит свое закрепление в таком инструменте, как «эффективный контракт», содержащем в себе формальные, легко измеряемые показатели [26]. Здесь мы сталкиваемся со своего рода «отвязкой» деятельности преподавателей от конечного результата: при официально заявляемой нацеленности на компетентностный подход в образовании наблюдается разрыв между его заявленной целью (формирование у студентов определенных компетенций) и текущими формальными показателями оценки деятельности преподавателей, напрямую не связанными с обучением студентов (количество публикаций определенного типа, объем привлеченных конкурсных средств и т. п.).

Для преподавателей в таких условиях оптимальной стратегией поведения становится демонстрация лояльности к руководству (имевшая место и в модели, основанной на доверии, когда за общее доброжелательное отношение к ним преподаватели проявляют соответствующую лояльность в отношении администрации вуза и министерства), выражающаяся в своеобразном выборе: либо работать на достижение навязанных извне результатов, либо согласиться с необходимостью покинуть организацию при невозможности реализовать стратегию голоса. В таких условиях можно говорить лишь о вынужденной лояльности преподавателей, поставленных в условия ограничения возможности реализации других стратегий: добровольный выход из организации как демонстрация несогласия с политикой руководства практически невозможен по причине уникальности преподавательского труда и возможных сложностей адаптации к условиям совершенно иного рабочего места. Можно предположить, что исключения могут представлять только преподаватели, обладающие особым статусом или какими-то уникальными квалификациями при наличии в городе проживания конкурирующих вузов, готовых принять их на работу.

Демонстрация голоса, в свою очередь, возможна лишь при наличии следующих условий: во-первых, при организации коллективных действий со стороны преподавателей и их реальной возможности оказывать влияние на администрацию, во-вторых, если администрация вуза (либо министерства) позиционирует себя как часть профессионального сообщества. Последнее в условиях реализации модели контроля становится практически невозможным. Фактически те остаточные права, которыми наделялось профессиональное сообщество в советской системе образования, от-

нимаются у него и передаются министерству, при полном сохранении у работников обязанностей по непосредственной работе со студентами, а также по достижению формальных показателей контроля.

Такая система ведет к появлению квазирыночных элементов, когда потребитель (обучающийся), ориентируясь на формальные показатели оценки вуза и его сложившуюся репутацию при выборе места для поступления, «приносит» с собой определенные баллы ЕГЭ, от которых впоследствии будет зависеть место вуза в конкретных рейтингах, а значит, и объем получаемого финансирования.

Еще одна тенденция, реализующаяся в настоящее время, говорит о возрастающей роли работодателей и попытках со стороны государства передать им часть контрольных полномочий за образовательной деятельностью вузов. Они не могут быть рассмотрены как потребители образовательных услуг, поскольку не несут затрат на их производство (кроме частных случаев), однако представляют собой заинтересованную в образовательном процессе сторону, поскольку в своей деятельности они используют конечные результаты работы университетов. Начало этой тенденции было положено еще в 90-х гг. XX в., когда в России начали разрабатываться образовательные стандарты, позволяющие университетам учитывать требования работодателей; целью этого являлось стремление преодолеть разрыв между рынком образовательных услуг и рынком труда. Такая же тенденция была продолжена впоследствии при переходе на профессиональные стандарты 3-го поколения. В России в последние годы на государственном уровне ведется работа по подготовке к принятию профессиональных стандартов и созданию национальной системы квалификации, предполагающая интенсификацию взаимодействия высших учебных заведений с работодателями. В частности, Федеральный закон от 27 ноября 2002 г. № 156-ФЗ «Об объединениях работодателей» (с последующими изменениями и дополнениями)⁴ закрепляет право последних, в частности, «участвовать в мониторинге и прогнозировании потребностей экономики в квалифицированных кадрах, а также в разработке и реализации государственной политики в области среднего про-

⁴ Об объединениях работодателей: Федеральный закон № 156-ФЗ от 27 ноября 2002 г. (с изм. и доп.). URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_39744/ (дата обращения: 20.04.2019).

фессионального образования и высшего образования, в том числе в разработке федеральных государственных образовательных стандартов, формировании перечней профессий, специальностей и направлений подготовки, государственной аккредитации образовательной деятельности профессиональных образовательных организаций и образовательных организаций высшего образования, в порядке, установленном Правительством Российской Федерации» и «участвовать в порядке, установленном федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, в создании и развитии системы профессиональных квалификаций в Российской Федерации, формировании системы независимой оценки квалификации работника, разработке и экспертизе проектов профессиональных стандартов»⁵. Принятый в этой связи в 2016 г. Федеральный закон № 238-ФЗ «О независимой оценке квалификации»⁶ может положить начало практике оценивания работы вузов с точки зрения их приближенности к удовлетворению запросов конкретных работодателей в работниках определенного уровня, что будет означать фактическую передачу части остаточных прав работодателям как лицам, заинтересованным в производстве образовательных услуг.

Выводы

Проводимые реформы в сфере высшего образования существенным образом меняют структуру распределения остаточных прав. Усиливающаяся интенсификация работы преподавателей и все большая

ее формализация свидетельствуют об отъеме у них данных полномочий и передаче их государству в лице Министерства науки и высшего образования с перспективами последующей передачи части их работодателям. Последнее должно по замыслу реформаторов изменить характер обучения, целью которого станет формирование у будущих специалистов знаний и умений, которые необходимы для выполнения специфических профессиональных обязанностей у конкретных работодателей. Эффективность такой ориентации представляется весьма спорной. В этом случае возникает целый комплекс проблем.

Во-первых, большинство ведущих российских работодателей являются субъектами, заинтересованными в сохранении сложившейся экспортно-сырьевой структуры экономики. Кроме того, делегирование им остаточных прав должно сопровождаться также делегированием обязанности по софинансированию услуг высшего образования. В противном случае это будет означать банальное переключивание на государственный бюджет издержек по накоплению необходимого им специфического человеческого капитала.

Во-вторых, велика вероятность того, что реально работодатели не будут независимыми акторами, а выступят в качестве составной части административного контроля за деятельностью университетов: показатели успешности взаимодействия с представителями работодателей и удовлетворенности/неудовлетворенности последних таким взаимодействием войдут в уже существующую систему внешнего оценивания.

Список литературы

1. Уильямсон О. И. Экономические институты капитализма: Фирмы, рынки, «отношенческая контрактация». СПб.: Лениздат; CEV Press, 1996. 702 с.
2. Holmström B.R., Milgrom P. Multitask Principal-Agent Analyses: Incentive Contracts, Asset Ownership, and Job Design // Journal of Law, Economics, and Organization. 1991. Vol. 7. Pp. 24–52. DOI: 10.1093/jleo/7.special_issue.24
3. Фуруботн Э. Г., Рихтер Р. Институты и экономическая теория: достижения новой институциональной экономической теории: пер. с англ. под ред. В. С. Катъкало, Н. П. Дроздовой. СПб.: Издат. дом Санкт-Петерб. гос. ун-та, 2005. 702 с.

⁵ Об объединении работодателей: Федеральный закон № 156-ФЗ от 27 ноября 2002 г. (с изм. и доп.). Ст. 13., пп. 10–11. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_39744/ (дата обращения: 20.04.2019).

⁶ О независимой оценке квалификации: Федеральный закон № 238-ФЗ от 3 июля 2016 г. (с изм. и доп.). URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_200485/ (дата обращения: 20.04.2019).

4. Hart O. Incomplete Contracts and Public Ownership: Remarks, and an Application to Public-Private Partnerships // *The Economic Journal*. 2003. Vol. 113, № 486, Conference Papers. Pp. C69–C76. DOI: 10.1111/1468-0297.00119
5. Алчиан А., Демсец Г. Производство. Стоимость информации и экономическая организация // Вехи экономической мысли. Т. 5. СПб.: Экономическая школа, 2003. С. 280–318.
6. Ле Гранд Д. Другая невидимая рука: предоставление общественных услуг на основе выбора и конкуренции: пер. с англ. И. Кушнаревой. М.: Изд. Института Гайдара, 2011. 240 с.
7. Хиршман А. Выход, голос и верность: Реакция на упадок фирм, организаций и государств: пер. с англ. М.: Новое издательство, 2009. 156 с.
8. Darby M. R., Karni E. Free Competition and Optimal Amount of Fraud // *Journal of Law and Economics*. 1973. Vol. 16, № 1. Pp. 67–88. DOI: 10.1086/466756
9. Nelson Ph. R. Information and Consumer Behaviour // *Journal of Political Economy*. 1970. Vol. 78, Iss. 2. Pp. 311–329. DOI: 10.1086/259630
10. Юдкевич М., Пивоварова С. Классификация благ и выбор оптимальной процедуры в системе государственных закупок // Академическое приложение к журналу «Госзаказ: управление, размещение, обеспечение». 2010. № 4. С. 2–10.
11. Grossman S., Hart O. The Costs and Benefits of Ownership: A Theory of Vertical and Lateral Integration // *Journal of Political Economy*. 1986. Vol. 94, Iss. 4. Pp. 691–719. DOI: 10.1086/261404
12. Институциональная экономика: Новая институциональная экономическая теория: учебник / коллектив авторов; под ред. А. А. Аузана. 2-е изд. М.: ИНФРА-М, 2011. 447 с.
13. Кочетков Г. Б., Сулян В. Б. Корпорация: американская модель. СПб.: Питер, 2005. 320 с.
14. Панова А., Юдкевич М. Система постоянного найма в университете: модели и аргументы // *Контракты в академическом мире / сост. и науч. ред. М. М. Юдкевич; Нац. исслед. ун-т «Высшая школа экономики». М.: Изд. дом Высшей школы экономики, 2011. С. 259–302.*
15. Clark W. *Academic Charisma and the Origins of the Research University*. Chicago: University of Chicago Press, 2006. 662 p.
16. Маккормик Р. Э., Майнерс Р. Э. Управление университетом: взгляд с точки зрения прав собственности // *Контракты в академическом мире / сост. и науч. ред. М. М. Юдкевич; Нац. исслед. ун-т «Высшая школа экономики». М.: Изд. дом Высшей школы экономики, 2011. С. 127–158.*
17. Российское образование 2020: Модель образования для инновационной экономики / А. Е. Волков, Я. И. Кузьминов, И. М. Реморенко и др. // *Вопросы образования*. 2008. № 1. С. 32–64.
18. Устав Академии наук СССР. 1963 г. URL: <http://www.opentextnn.ru/history/historiografy/institut/ran/?id=3878> (дата обращения 16.04.2019).
19. Капогузов Е. А. Трансформация роли субъектов производства общественного блага «высшее образование» в контексте российской реформы // *Вестник ОмГУ. Серия: Экономика*. 2015. № 2. С. 4–9.
20. Тамбовцев В. Л. Конечные результаты отрасли образования и проблемы их измерения // *Вопросы образования*. 2006. № 1. С. 5–24.
21. Le Grand J., Bartlett W. *Quasi-Markets and Social Policy*. London: Macmillan Press, 1993. 252 p.
22. Андрущак Г. В. Квазирынки в экономике общественного сектора // *Вопросы образования*. 2005. № 4. С. 346–364.
23. Greenaway D. Markets and Quasi Markets in Social Services: Editorial Note // *Economic Journal*. Sep. 1991. Vol. 101, № 408. Pp. 1254–1255. DOI: 10.2307/2234440
24. Курбатова М. В. Реформа высшего образования как институциональный проект российской бюрократии: содержание и последствия // *Мир России*. 2016. Т. 25, № 4. С. 59–86.
25. Балацкий Е. В. Истощение академической ренты // *Мир России*. 2014. Т. 23, № 3. С. 150–174.
26. Курбатова М. В., Левин С. Н. Эффективный контракт в системе высшего образования РФ: теоретические подходы и особенности институционального проектирования // *Journal of Institutional Studies (Журнал институциональных исследований)*. 2013. Т. 5, № 1. С. 55–80.

References

1. Williamson O. E. *The economic institutions of capitalism: Companies, markets, “relationship-specific contracts”*, Saint Petersburg, Lenizdat; CEV Press, 1996, 702 p. (in Russ.).
2. Holmström B.R., Milgrom P. Multitask Principal-Agent Analyses: Incentive Contracts, Asset Ownership, and Job Design, *Journal of Law, Economics, and Organization*, 1991, Vol. 7, pp. 24–52. DOI: 10.1093/jleo/7.special_issue.24
3. Furubotn E. G., Richter R. *institutions and economic theory: achievements of the new institutional economic theory*, Saint Petersburg, Izdat. dom Sankt-Peterb. gos. un-ta, 2005, 702 p. (in Russ.).

4. Hart O. Incomplete Contracts and Public Ownership: Remarks, and an Application to Public-Private Partnerships, *The Economic Journal*, 2003, Vol. 113, No. 486, Conference Papers, pp. C69–C76. DOI: 10.1111/1468-0297.00119
5. Alchian A., Demsets G. Production. Cost of information and economic organization, *Landmarks of economic thought*, Vol. 5, Saint Petersburg, Ekonomicheskaya shkola, 2003, pp. 280–318 (in Russ.).
6. Le Grand D. *Another invisible hand: providing public services based on choice and competition*, Moscow, Izd. Instituta Gaidara, 2011, 240 p. (in Russ.).
7. Hirschman A. *Exit, voice, and loyalty: reaction to the decline of companies, organizations, and states*, Moscow, Novoe izdatel'stvo, 2009, 156 p. (in Russ.).
8. Darby M. R., Karni E. Free Competition and Optimal Amount of Fraud, *Journal of Law and Economics*, 1973, Vol. 16, No. 1, pp. 67–88. DOI: 10.1086/466756
9. Nelson Ph. R. Information and Consumer Behaviour, *Journal of Political Economy*, 1970, Vol. 78, Iss. 2, pp. 311–329. DOI: 10.1086/259630
10. Yudkevich M., Pivovarova S. Classification of welfare and choice of optimal procedure in the system of state purchases, *Akademicheskoe prilozhenie k zhurnalu "Goszakaz: upravlenie, razmeshchenie, obespechenie"*, 2010, No. 4, pp. 2–10 (in Russ.).
11. Grossman S., Hart O. The Costs and Benefits of Ownership: A Theory of Vertical and Lateral Integration, *Journal of Political Economy*, 1986, Vol. 94, Iss. 4, pp. 691–719. DOI: 10.1086/261404
12. *Institutional economics: New institutional economic theory*, ed. A. A. Auzan, Moscow, INFRA-M, 2011, 447 p. (in Russ.).
13. Kochetkov G. B., Supyan V. B. *Corporation: American model*, Saint Petersburg, Piter, 2005, 320 p. (in Russ.).
14. Panova A., Yudkevich M. System of constant employment at university: models and arguments, *Contracts in academic world*, ed. M. M. Yudkevich; Nats. issled. un-t "Vysshaya shkola ekonomiki", Moscow, Izd. dom Vyshei shkoly ekonomiki, 2011, pp. 259–302 (in Russ.).
15. Clark W. *Academic Charisma and the Origins of the Research University*, Chicago, University of Chicago Press, 2006, 662 p.
16. McCormick R. E., Meiners R. E. Managing a university: from the viewpoint of property rights, *Contracts in academic world*, ed. M. M. Yudkevich; Nats. issled. un-t "Vysshaya shkola ekonomiki", Moscow, Izd. dom Vyshei shkoly ekonomiki, 2011, pp. 127–158 (in Russ.).
17. Volkov A. E., Kuz'minov Ya. I., Remorenko I. M. et al. Russian education 2020: Model of education for innovative economy, *Voprosy obrazovaniya*, 2008, No. 1, pp. 32–64 (in Russ.).
18. Charter of the Academy of Sciences of the USSR, 1963, available at: <http://www.opentextnn.ru/history/historiografy/institut/ran/?id=3878> (access date: 16.04.2019) (in Russ.).
19. Kapoguzov E. A. Transformation of the role of subjects producing the public good "higher education" in the context of the Russian reform, *Vestnik OmGU*, Ser. Ekonomika, 2015, No. 2, pp. 4–9 (in Russ.).
20. Tambovtsev V. L. Ultimate results of the sector of education and problems of measuring them, *Voprosy obrazovaniya*, 2006, No. 1, pp. 5–24 (in Russ.).
21. Le Grand J., Bartlett W. *Quasi-Markets and Social Policy*, London, Macmillan Press, 1993, 252 p.
22. Andrushchak G. V. Quasimarkets in the economy of public sector, *Voprosy obrazovaniya*, 2005, No. 4, pp. 346–364 (in Russ.).
23. Greenaway D. Markets and Quasi Markets in Social Services: Editorial Note, *Economic Journal*, Sep. 1991, Vol. 101, No. 408, pp. 1254–1255. DOI: 10.2307/2234440
24. Kurbatova M. V. Reform of higher education as institutional project of eth Russian bureaucracy: content and consequences, *Mir Rossii*, 2016, Vol. 25, No. 4, pp. 59–86 (in Russ.).
25. Balatskii E. V. Exhaustion of academic rent, *Mir Rossii*, 2014, Vol. 23, No. 3, pp. 150–174 (in Russ.).
26. Kurbatova M. V., Levin S. N. Effective contract in the system of higher education in the Russian Federation: theoretical approaches and features of institutional projecting, *Journal of Institutional Studies*, 2013, Vol. 5, No. 1, pp. 55–80 (in Russ.).

Дата поступления / Received 05.06.2019

Дата принятия в печать / Accepted 08.11.2019

Дата онлайн-размещения / Available online 25.12.2019

© Попова Е. Ю., 2019

© Popova E. Yu., 2019