

МЕТОДОЛОГИЯ

УДК 330.1; 333.8; 330.01.; 330.341.1

Н.В. Веретенникова**ИНСТИТУЦИОНАЛЬНЫЕ ЛОВУШКИ РОССИЙСКОЙ СИСТЕМЫ
ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ**

В статье рассматриваются причины формирования в российской системе высшего образования неэффективных институтов (институциональных ловушек). Предлагаются основные направления по формированию механизма выхода из институциональной ловушки.

Ключевые слова: транзакционные издержки, институциональный конфликт, академическая свобода, академический стандарт, институциональная ловушка.

Инновационное развитие России обуславливает усиление роли высшего образования в экономике, потому что именно в университетской среде генерируются и транслируются знания как основа формирования человеческого и интеллектуального капитала нации. Роль высшего образования определяется его функциями: социализацией, т.е. перманентной передачей будущим поколениям норм и ценностей общества; механизмом увеличения собственного состояния – обретения лучшей работы, более высоких заработков, более высокого уровня жизни; формированием элиты общества.

Образовательная услуга – это обучение людей для удовлетворения их потребности в знании (получение престижного места работы, повышение заработной платы на уже имеющемся и пр.), появившиеся в силу более глобальных причин, например повышения спроса на специалистов в той или иной области или внедрения новых технологий, требующих переквалификации кадров.

Услуги, предоставляемые системой высшего образования, имеют следующие основные черты:

1. Услуги образования одновременно рассматриваются как общественное благо, основная роль которого – формировать и конструктивно разрушать социальный капитал [1. С. 7], и как благо частное.

2. Образовательные услуги относятся к группе доверительных товаров. Доверительные товары – это товары, для которых установление покупателем необходимого их объема и качества невозможно либо связано с запретительно-высокими издержками. Следствием этого является, с одной стороны, постоянный мониторинг и оценка деятельности вуза со стороны третьих лиц в форме зависимых и независимых агентов по оценке качества услуг вуза (определение рейтинга вуза и т.д.). С другой стороны, «некоммерческий характер, свойственный поставщикам услуг на таких рынках, побуждает их – в ущерб прибыли – к честному поведению, которое оправдывает доверие потребителей. Уменьшая стимулы к оппортунистическому поведению, неком-

мерческие организации в определенных сегментах рынка становятся предпочтительными для потребителя поставщиками: они повышают вероятность, а также уверенность спонсоров или покупателей в том, что они получают именно то, за что платят, стремясь компенсировать, таким образом, свойственную асимметричным рынкам невозможность заключить надежный контракт» [2. С. 4].

3. При производстве услуг используется технология, при которой важным ресурсом является степень обучаемости студентов, от способностей и усилий студента зависят не только его собственные успехи, но и результаты других его товарищей, т.е. наблюдается «эффект сообучения»: студент учится тем лучше, чем успешнее учатся остальные члены группы. Поэтому вуз заинтересован в привлечении самых способных студентов – это позволяет повышать качество образовательных услуг и престиж вуза, является сигналом, привлекающим других желающих и способных. Поэтому спонсирование за успехи в учебе есть рациональная политика вузов.

4. Производство услуги совпадает с процессом его потребления и неотчуждаемо от него в пространственном и временном аспекте (за исключением дистанционного обучения).

5. Образовательная услуга должна быть унифицирована в своих товарных свойствах.

6. Все вузы продают свои образовательные услуги по цене ниже издержек при росте спроса, субсидируя своих потребителей.

7. Услуги непостоянны. В универсальном смысле – в зависимости от того, кто именно оказывает услугу, его личности, коммуникационных способностей, опыта в предоставлении услуги, результат получается весьма разным. Человеческий капитал производителя услуги имеет свойство устаревать и обесцениваться без постоянных инвестиций и обновления.

8. Отдача от образования начинает проявляться далеко не сразу, она зависит не только от непосредственного качества получаемых услуг, но еще и от ряда параметров, на которые образовательное учреждение влиять не может (таких, как активность выпускника в поиске работы, его коммуникационные способности, конъюнктура на рынке труда).

По поводу производства, распределения и потребления образовательных услуг в системе высшего образования формируются четыре основные группы участников рынка образовательных услуг: а) государство, или законодатель, определяет политику в сфере образования, заключая с вузом контракт по производству образовательных услуг; б) вузы – производители образовательных услуг; в) студенты и их родители (индивиды или домохозяйства) – потребители на рынке образовательных услуг; г) работодатели (фирмы частного и государственного сектора) – косвенные потребители, оказывают влияние на образовательный процесс. Следовательно, государство и вузы выступают как агенты. Студенты и их родители, фирмы являются принципалами, оплачивая услуги агента непосредственно или в форме налогов, которые направляются в том числе на финансирование такого общественного блага, как образование. Контрактные отношения между агентами и принципалом складываются на основе принципов, определяющих поведение университета:

– Институциональная автономия – отдельные вузы имеют право на самостоятельное и независимое принятие решений и управление своими делами в меру собственного разума. Правила, вытекающие из институциональной автономии, чрезвычайно разнообразны. Они являются постоянным динамическим компромиссом между основными системами – академической, рынком и политическими директивами. Университет зависит от государства, которое регулирует его деятельность непосредственно через законы и косвенно – через бюджет.

– Предоставление академических свобод преподавателям и студентам и уважение их со стороны общества. Под академической свободой понимается «свобода в исследованиях и в публикации их результатов, при условии надлежащего исполнения других закрепленных за ними академических обязанностей. Однако исследования, проводимые с целью зарабатывания денег, должны быть основаны на соглашении с администрацией института» [3].

– Формирование и следование системе академических ценностей: гражданская и нравственная ответственность за социальные и экологические последствия применения своих открытий, за научный прогресс; обязанность информировать общественность о возможности применения научного открытия в антигуманных целях; недопустимость проведения научных экспериментов, опасных для здоровья человека и генетического фонда человечества; личная ответственность за доброкачественность информации и качество производимого знания; нравственная ответственность за воспитание молодого поколения учёных и студентов в духе гуманизма, научной честности и порядочности; независимость научной истины от личных мотивов, интересов и прочих нравственных характеристик исследователя.

– Академическое равенство – одинаковый уровень честности субъектов академической среды: а) доступ к высшему образованию должен предоставляться исключительно исходя из интеллектуального таланта и особенностей личности; б) этические стандарты высшего образования подразумевают честность проведения экзаменов, в ходе которых должны оцениваться знания и компетенция, а не какие-либо другие отличия; в) выработка и поддержание особого стиля поведения, которому свойственны отсутствие дискриминации, атмосфера честности и вежливости, поощрение и т.д.

– Степень академической свободы поддерживается социальными механизмами на основе существующих академических стандартов: задаются критерии поведения в пределах академической среды в форме стандартов допуска в вуз, стандартов академической деятельности в рамках университета.

Университет является открытой системой, т.е. организацией, структура, функционирование и логика развития которой зависят от состояния и динамики внешней среды. В современных условиях на мировое университетское сообщество оказывают влияние следующие факторы: глобализация, феномен стимулирования потребительского спроса, появление информационных технологий, нехватка финансирования со стороны государства. На российскую систему высшего образования оказывает влияние также и ряд специфических факторов, связанных с историческим прошлым нашей страны, а также сформировавшихся в процессе трансформации российской экономики. Это при-

водит к возникновению институциональных ловушек на образовательных рынках.

Проблема институциональных ловушек уже более 10 лет привлекает исследователей трансформационных процессов в экономике. Причины и сущность институциональных ловушек анализировали в своих работах Е. Балацкий [4], Е. Бренделева [5], П. Дэвид [6], Л. Полищук [7], В. Полтерович [8, С. 11—13] и др. Существуют два основных подхода к определению институциональных ловушек: а) В. Полтерович рассматривает ее как неэффективную, но устойчивую норму, имеющую самоподдерживающий характер [7, С. 4]; б) как эффект блокировки – по Д. Норт, однажды принятое решение нельзя отменить. Формируется *институциональный конфликт* – между укоренившимися и внедряемыми нормами, и как следствие, появление либо нежизнеспособных институтов (таких, как закон о банкротстве в период кризиса неплатежей), либо устойчивых, хотя и неэффективных образований. Как и в случае любой нормы, устойчивость институциональной ловушки означает, что при отклонении от соответствующего стереотипа поведения индивид или малая группа проигрывает, в то время как одновременный переход всех агентов к альтернативной норме позволил бы улучшить общественное благосостояние. Происхождение ловушек экономисты объясняют несовместимостью «импортируемых» институтов с традиционной ментальностью и хозяйственными привычками, нецелевым применением институтов (эксплуатация информационной асимметрии, манипулирование институтами, использование институтов в качестве прикрытия), приоритетом интересов производителей над *вкусами и предпочтениями потребителей*, недостаточностью государственного контроля за той или иной сферой общественной деятельности. Эффекты координации, обучения и сопряжения уменьшают трансакционные издержки действующей неэффективной нормы, одновременно увеличивая издержки ее трансформации, поэтому выход из институциональной ловушки связан с высокими затратами. Требуется масштабное изменение фундаментальных или организационных факторов, что может сопровождаться неблагоприятным кумулятивным эффектом. С течением времени в экономической системе спонтанно формируются механизмы, способствующие выходу из институциональной ловушки (эволюционный процесс). Противоположным процессом является замена неэффективной нормы, ее слом в результате реформирования экономики – революционный путь развития.

Применяя теорию институциональных ловушек относительно трансформационных процессов в российском высшем образовании, рассмотрим их некоторые проявления в данной сфере:

1. Недофинансирование университетов (из бюджета покрываются лишь затраты на зарплату) при экстенсивном росте спроса на высшее образование привело к подрыву академических стимулов преподавательского состава, вовлеченного в образовательный процесс, так как гарантированное материальное вознаграждение не достигает социально необходимого уровня: лишь для каждого четвертого преподавателя (26,3 %) в среднем по выборке фактор «небольшого, но стабильного заработка» оказался значимым. Преподаватели вынуждены подрабатывать на стороне, превращаясь в почасовиков на своем

рабочем месте, отказываясь от творческой части академической деятельности: репродуктивная деятельность становится повторяющейся. Высокая интенсивность низкооплачиваемого труда сочетается с чувством социальной неполноценности из-за низкой оценки труда, снижением социального статуса преподавателя. Превращение преподавателя в почасовика разрывает его связь со студентами из-за уменьшения нормативов времени для консультаций. Одновременно со стороны студентов нарастает тенденция к формальному усвоению знаний, востребованными являются только прикладные курсы, отсутствие спроса на фундаментальное образование. Снижается один из самых существенных стимулов преподавательского труда – академическое вознаграждение. Академическое вознаграждение – удовлетворение от процесса творческой деятельности, удовлетворение от признания коллегами результата своих достижений, удовлетворение от очень качественного потребления, практически не отделимого от творческого труда, потребления, «перетекающего» в содержательную деятельность [10. С. 7]. Падение привлекательности академического труда преподавателей приводит к снижению инвестиций в человеческий капитал преподавателей с целью уменьшить издержки трансакции, так как при отклонении от соответствующего стереотипа поведения индивид или малая группа обязательно проигрывает (эффект координации усиливает устойчивость институциональной ловушки). В результате негативных процессов в академической среде происходит отток талантливой и амбициозной молодежи из данной сферы и, как следствие, старение преподавательского состава, снижение мобильности преподавателей.

2. В отличие от европейских университетов, решения в российских вузах принимаются не коллегиально, степень участия администрации вуза велика. В последние годы усиливается роль министерства: а) вузы ограничены в формировании перечня читаемых курсов: большая часть учебного процесса заполнена стандартными дисциплинами; б) бюрократизация принимаемых решений (например, вступление в Болонский процесс РФ). Руководитель вуза имеет значительную степень влияния: выше 70 % по всем политикам, по кадровой – более 90 %. Участие преподавателей очень незначительно: от 70 % – влияние при распределении денежных средств до 27,7 % – содержание учебных программ. Хотя у преподавателей есть возможность участвовать опосредованно — через заведующих кафедрами и ученые советы. Влияние студентов еще меньше – 13,4 % при определении содержания учебных программ [11. С. 18]. Согласно данным мониторинга экономики образования, 45 % опрошенных студентов российских вузов считают, что в текущем учебном году у них вообще не было курсов по выбору, а еще 12 % ответили, что такие курсы составили менее 10 % от общего числа [12. С. 147].

Таким образом, управление в российских вузах иерархическое, распределено между различными административными агентами, а преподаватели и студенты фактически в нем не участвуют. Хотя принятие решений происходит быстро и координационные издержки низкие, но возникают проблемы с выполнением принятых решений на нижних уровнях иерархии, следовательно, издержки мотивации высоки. Отрицательное влияние на формирование академической среды может оказать незначительная роль преподавателя в

вопросах исследовательской и образовательной политики. Преподаватели являются в достаточной степени компетентными, большинство из них заинтересованы в управлении и могут принимать активное участие в делах университета. Реализация иерархической модели управления мешает реализовать основные принципы функционирования университета, снижает эффективность образовательного процесса, не позволяет в полной мере реализовать человеческий капитал студентов и преподавателей, накопленный социальный капитал, ограничивает академическую свободу. Поэтому рассматриваем данную ситуацию как институциональную ловушку. Причины ее появления: инерционность институтов плановой экономики (ментальность, наработанные рутины и т.д.), приоритет интересов агента (производителя) над предпочтениями принципала (потребителя). Данная ловушка устойчива по причине низких трансакционных издержек, культурная инерция и неопределенность трансформационных издержек приводят к возникновению групп давления, препятствующих изменению действующих норм.

3. В системе высшего образования наблюдается также следующая институциональная ловушка: высокий спрос на высшее образование, но не на получение знаний и навыков, а на получение «университетской корочки». Отсутствие достаточных средств у домашних хозяйств, необходимых для обеспечения его качества, привело к значительному росту негосударственных вузов (являющихся по своему юридическому статусу некоммерческими организациями). Данная ситуация создает на рынках доверительных товаров благоприятные условия для оппортунистического поведения со стороны продавцов: а) продавец поставляет на рынок и реализует товар низкого качества, выдавая его за высококачественный товар; б) продавец может продавать покупателю излишний объем товара (либо товар более высокого качества, нежели оптимальный уровень качества); в) продавец может выдавать себя за эксперта, будучи при этом некомпетентным, преследуя материальную выгоду в форме прибыли, не вкладывая ее в учебный процесс. Это противоречит содержанию некоммерческой организации: «Однако некоммерческая организация отличается тем, что управляющие, совет попечителей или другие «собственники» организации не могут распределять прибыль между собой: она должна сохраняться в резерве или использоваться иным образом для финансирования будущих расходов организации. Это определение распространяется на все многообразие видов деятельности некоммерческих организаций» [13. С. 16].

Сформировался институциональный мутант – системы высшего образования с пониженными требованиями к качеству получаемого образования как со стороны агента, так и принципала. Усиление конкуренции на рынке образовательных услуг привело к снижению качества образования *в результате отсутствия контроля* и снижения внутренних академических стандартов. Диплом получают ценой минимальных затрат времени и сил студентов при условии внесения платы за обучение (не всегда низкой), что привело к значительной девальвации диплома. Хотя по результатам эмпирического анализа диплом не обесценился окончательно в связи с наличием среди выпускников вузов более образованных и способных индивидов [14]. Экстенсивный

рост сектора высшего образования продолжался до тех пор, пока готовность заплатить за обесценивающийся диплом покрывала низкие издержки вузов (эффект сопряжения).

Существование институциональных ловушек на российском образовательном рынке приводит к формированию неэффективной, разреженной академической среды, где преобладают локальные стандарты качества. Финансирование университетов практически не зависит от результатов его деятельности, мобильность преподавателей между университетами отсутствует. Существующие риски открытости не подкрепляются выгодами.

Нет одного универсального рецепта для преодоления рассмотренных выше негативных тенденций в российской системе высшего образования, но чтобы преодолеть их, необходимо адекватное понимание происходящих процессов.

К основным направлениям реформирования высшего образования можно отнести:

1. *Обновление содержания образования, повышение его качества.* Устранить традицию перегруженности учебных планов предметами и сведениями, которые не являются фундаментом для новых знаний, переход на модульную систему преподавания. Закрепить полученную в школе информацию. Изменить методы обучения, расширив вес тех из них, которые формируют практические навыки анализа информации, самообучения. Усилить роль самостоятельной работы студентов. Восстановить и укрепить связи профессионального образования с научными исследованиями и практикой, создать механизмы систематического обновления содержания образования. Ликвидировать отставание от мировой науки в стандартах и качестве преподавания социальных наук. Осуществить переход на сопоставимую с мировой систему показателей качества и стандартов образования всех уровней, обеспечить международное признание всех российских документов об образовании. Переход к гибкой и многообразной организации, позволяющей сочетать различные формы образования, выстраивать индивидуальные траектории образования.

2. *Развитие вариативности и доступности образовательных программ.* Адресное предоставление стипендий в размере, покрывающем стоимость обучения и проживания; развитие системы предоставляемых или гарантированных государством образовательных кредитов студентам из малообеспеченных семей и организациями.

3. *Расширение участия общества в управлении образованием через:* системы попечительских советов (образовательных организаций, муниципалитетов и т.п.); фонды поддержки образования (образовательных организаций), аккумулирующих средства юридических и физических лиц и направляющих их на решение конкретных проблем данной сферы; системы поддержки профессиональных сообществ в сфере образования, их привлечение к решению вопросов образовательной тактики и стратегии на федеральном и региональном уровнях; условия, прежде всего налоговые, для стимулирования различных форм самоорганизации населения и хозяйствующих субъектов в поддержку образования.

4. *Внедрение новых институтов и механизмов.* Персонификация бюджетного финансирования: нормативное подушевое финансирование, обеспечивающее реализацию принципа «деньги следуют за студентом», бюджетное финансирование по именным сертификатам высшего профессионального образования. Открытое образование. Обеспечение академической и хозяйственной самостоятельности учебных заведений. Контрактные отношения учебных заведений со всеми заказчиками образовательных услуг: государством, индивидами (семьями), работодателями. Софинансирование семьями с высокими доходами элитарного образования высшего профессионального образования. Адресная социальная поддержка студентов из низкодоходных семей. Налоговые льготы образовательным учреждениям и связанным с ними фирмам: при исчислении налога на прибыль включать расходы на подготовку или переподготовку кадров (на договорной основе с учебными заведениями профессионального образования) в затраты на производство и реализацию товаров и услуг. Использование бюджета развития. Обеспечение со стороны государства реализации проектов и программ, нацеленных на развитие системы образования, ее информационного и инновационного потенциалов, эффективное использование ее ресурсов. Гранты, программы вызова (софинансирование государством проектов учебных заведений), льготное кредитование, проведение инвестиционных конкурсов.

Литература

1. Фуллер С. В чем уникальность университетов? Обновление идеала в эпоху предпринимательства // Вопросы образования. 2005. № 2. С. 2–28.
2. Гордон Винстон. Субсидии, рыночная власть и образовательная среда: особенности экономики высшего образования // Вопросы образования. 2005. №1. – С. 2–32.
3. Декларация Академической свободы и полномочий. [Электронный ресурс]. Американская ассоциация университетских профессоров. Режим доступа: <http://galaktionov.maillist.ru/acadfree.html>
4. Балацкий Е.В. Диссертационная ловушка в российской экономической науке [Электронный ресурс]// Экономика, социология, менеджмент: федеральный образовательный портал. Режим доступа: <http://www.ecsocman.edu.ru/db/msg/210454.html>
5. Бренделева Е. А. QWERTY-эффекты, институциональные ловушки с точки зрения теории транзакционных издержек // Экономический вестник Ростовского государственного университета. 2006. Т. 4, № 2. С. 42–47.
6. Дэвид П.А. Понимание экономики QWERTY [Электронный ресурс] // Институциональная экономика. Режим доступа: <<http://ie.boom.ru/Polanyi/Qwerty.htm>
7. Полищук Л. Нецелевое использование институтов: причины и следствия // Вопросы экономики. 2008. № 8. С. 28–44.
8. Полтерович В.М. Институциональные ловушки и экономические реформы // Экономика и математические методы. 1999. № 2. С. 1–37.
9. Норт Д. Институты, институциональные изменения и функционирование экономики. М.: Фонд экономической книги «НАЧАЛА», 1997.
10. Кузьминов Я.И. Образование в России. Что мы можем сделать? // Вопросы образования. 2004. № 1. С. 5–30.
11. Панова А.А. О структуре управления и принятии решений в российских вузах. Препринт WP10/2006/05. Серия WP10. Научные доклады лаборатории. М.: ГУ ВШЭ, 2006.
12. Кузьминов Я.И., Юдкевич М.М. Университеты в России и Америке: различия академических конвенций // Вопросы образования. 2007. № 4. С. 141–158.

13. Артур М. Даймонд. Поведение университетов и ученых: экономические объяснения. Экономика университета: институты и организации. Сборник переводных статей с комментариями. М.: ГУ ВШЭ, 2007.
14. Полищук Л., Ливни Э. Качество образования в России: роль конкуренции и рынка труда // Вопросы образования. 2005. № 1. С. 70–86.