

*Кликунов Н.Д., к.э.н., проректор по научной работе
Курского института менеджмента, экономики и бизнеса
Окороков В.М., проректор по экономике и работе с филиалами
Курского института менеджмента, экономики и бизнеса*

Отношения собственности в вузе: проблемы владения, пользования и распоряжения.

Отношения собственности играют важную роль в современной социально-экономической системе. Они определяют права на «остаточный доход» [Alchian], как результат деятельности предприятия, организации или учреждения. Отношения собственности – это установленные законом правила, которые описывают, что люди или фирмы могут делать активами, имеющимися в их распоряжении. [Пиндайк, с.733]. Собственность ключевой институт эффективного или неэффективного функционирования любой системы, и система высшего образования не является исключением из этого правила. В качестве отправного пункта анализа отношений собственности воспользуемся различием, введенным в одной из классических работ по проблемам прав собственности У.Меклинга и М.Дженсена [Капелюшников]. Они различают, с одной стороны, экзогенную институциональную среду, задающую внешние «правила игры», и, с другой стороны, эндогенную конфигурацию прав собственности и контроля, определяющую внутреннюю «конституцию» каждой фирмы, частный «свод законов», по которому она живет. Если общий правовой режим в известном смысле «задан» индивидуальным экономическим агентам, то внутриорганизационные структуры собственности и контроля избираются ими добровольно, в рамках коалиций, именуемых «фирмами». Функционирование всякой экономической системы, и системы высшего образования в частности, определяется взаимодействием этих внешних и внутренних «правил игры».

Внешние «правила игры» в социально-экономической системе России в 90-х годах претерпели значительные изменения в сторону разгосударствления и приватизации, более 84 % промышленной продукции в 2000 году приходилось на частный сектор, 78 % занятых в экономике тоже приходилось на частный сектор [Бабич, с. 25]. В системе высшего образования России внешние отношения собственности не претерпели значительных изменений и этому в значительной мере способствовал ФЗ «О сохранении статуса государственных и муниципальных образовательных учреждений и мораторий на их приватизацию», который запретил менять отношения собственности в системе образования. Решение о ликвидации или изменении статуса, предполагается проводить с учетом мнения трудового коллектива образовательного учреждения, что, по сути, закрепляет, имеющийся статус-кво: «Установить, что условия ликвидации, реорганизации и (или) изменения статуса государственного, муниципального образовательного учреждения, и (или) изменения состава его учредителей должны быть определены договором между учредителем и данным образовательным учреждением» [Мораторий, ст. 5]. Поэтому развитие негосударственного сектора высшего образования шло в России не по пути приватизации существующих государственных вузов, а через создание негосударственных вузов. Причем из существующих в настоящее время более чем 500 негосударственных вузов (по сравнению с 620 государственными) свыше половины было создано на базе вузов государственных [Suspitsin D.]. Данные вузы являются, по сути, ответвлениями существующей системы государственного высшего образования.

Отличие вуза от фирмы, ориентированной на максимизацию прибыли, состоит в его некоммерческом характере. Как вуз, так и вся система высшего образования стремится к выполнению определенной общественно значимой миссии, характеризующейся, в конечном счете, максимизацией общественного

благополучия. Однако, как в любой некоммерческой организации возникает целый ряд рисков связанных с отношениями собственности, который не позволяет как вузу, так и системе в целом реализовать данную миссию.

Первый тип рисков, состоит в том, что некоммерческий характер деятельности вуза, да и системы в целом, может быть своеобразным прикрытием с целью ухода от налогообложения или получения субсидий от государства.

Второй тип рисков также порождается отношениями собственности сложившимися в системе высшего образования России. На практике руководство вуза может преследовать вполне конкретную цель – максимизацию прибыли в краткосрочном периоде времени. Данный тип риска порождается более фундаментальной проблемой – проблемой «заказчик-исполнитель»¹: интересы заказчика в лице Министерства образования, как представителя общественных интересов, могут не совпадать с интересами исполнителя – руководства вуза.

При делегировании учредителями права оперативного руководства посторонним лицам - управляющим, возникает уже упомянутая нами проблема «заказчик-исполнитель». Цели учредителя – владельца, и цели исполнителя – управляющего могут различаться. Управляющий, получающий лишь долю общего дохода фирмы может быть заинтересован:

А) максимизации личного дохода. Если контракт А принесет фирме 100 из которых управляющему достанется 1, а контракт Б принесет фирме 10, но управляющему достанется 3 при равенстве прочих условий, то при отсутствии системы мониторинга за действиями управляющего выбор может быть сделан в пользу контракта Б, несмотря на его очевидную меньшую эффективность.

Б) максимизации собственной полезности, в том числе и свободного времени. Управляющий заинтересован в получении благ, характеризующих

¹ Проблема «заказчик-исполнитель» (principal-agent problem) – проблема, возникающая, когда управляющие (исполнители) преследуют свои собственные цели, даже если это ведет к сокращению прибыли, собственника фирмы (заказчика)

его высокий статус. Максимизация количества благ, которые Маслоу называет благами признания, увеличивает, при прочих равных условиях, издержки фирмы и снижает эффективность ее работы.

В) максимизация текущего дохода или текущей прибыли фирмы. Статус управляющего на рынке труда определяется, в том числе, и размером фирмы которой он руководит или руководил. Однако, часто максимизация текущего дохода или прибыли снижает современную настоящую стоимость бизнеса, что негативно сказывается на эффективности в средне- и долгосрочной перспективе.

В курсах микроэкономики второго уровня показывается, что для решения проблемы «заказчик-исполнитель» необходим четкий мониторинг за возможностью увиливания (shirking) управляющих [Katz, ch. 14]. На эффективность мониторинга влияют многие факторы, начиная от системы оплаты труда и заканчивая установкой стеклянных стен внутри офиса. Однако, для наших целей наиболее важной является мысль, что четкость отношений собственности является ключевой для эффективного функционирования высшей школы. Отсутствие четкого представления о том, кому принадлежит организация порождает неблагоприятные последствия - плохая спецификация прав собственности создает условия для возникновения «трагедии общедоступности». Недостаточная определенность прав собственности означает, что доступ к ценным ресурсам открыт одновременно множеству агентов, вступающих в конкуренцию за их использование. Это ведет к сверхэксплуатации ресурсов и подрывает стимулы к инвестированию в них. Однако сверхэксплуатация - всего лишь частный случай более общей тенденции экономических агентов к переводу ресурсов из ситуации неисключительного (общего) доступа в ситуацию индивидуального (исключительного) доступа. Для переходной экономики важнее другая ее форма, а именно перекачка активов и денежных потоков предприятий в

карманы менеджеров, чиновников, новых коммерческих структур и т.д. [Капелюшников. Проблемы собственности].

К сожалению, следует констатировать, что в системе высшего образования РФ четких отношений собственности до сих пор не сложилось, что по нашему мнению порождает системный риск для существования самой системы. Анализ отношений собственности как в государственных, так и в негосударственных вузах не позволяет дать четкого ответа на вопрос: «Кому принадлежит вуз?»

Риски, порождаемые отношениями собственности в государственных вузах

С позиций экономической теории ключевая прерогатива учредителя заключается в праве на «остаточный доход», т.е. на прибыль. Именно это право мотивирует учредителя осуществлять мониторинг за эффективностью действий управляющего, за эффективностью функционирования фирмы. Учредитель заинтересован в наиболее выгодном использовании средств. Если учредителем является государственный орган власти и управления, в нашем случае Министерство образования (в случае с отраслевыми вузами Министерства сельского хозяйства, здравоохранения, культуры и прочие), то заинтересованность должна выражаться в суммарном общественном эффекте, выражаемом в достижении четко сформулированной миссии вуза с наименьшими издержками. Однако, сам характер отношений между учредителем и управляющим в секторе высшего образования, финансируемом государством не позволяет этого сделать.

В системе высшего образования ректор государственного вуза фактически неподотчетен учредителю. Его выбирает коллектив, причем система назначения выборщиков достаточно произвольна, а учредитель лишь одобряет сделанное решение. Одна из основных задач деятельности ректора – обеспечение эффективного функционирования государственного вуза. Достижение этой задачи лежит в организации четкого мониторинга за

функциями выполняемыми работниками вуза. Но система провоцирует зависимость ректора от части этих работников, которые участвуют в его выборах. Возникает возможность для установления сложных, переплетающихся взаимоотношениях, порождающих целый ряд уступок, взаимных договоренностей и гарантий, приводящих, в конечном счете, к потере эффективности в работе вуза. Ключевым фактором карьерного роста сотрудника становится лояльность ректору на очередных выборах, а не его эффективность, выражаемая в профессиональной подготовке, умении читать лекции, качестве разработанных учебно-методических пособий и прочее. Возникает своеобразная система «круговой поруки», в которой не находится места конечному потребителю услуг системы высшего образования.

В отдельных случаях отсутствие постоянного мониторинга со стороны учредителя приводит к фактическому всевластию ректора. Он становится фигурой не подотчетной никому – ни Министерству, ни трудовому коллективу (так выборы бывают раз в 5 лет). Причем отличие управляющего от царя или барина в этом случае заключается в том, что он свои права на полновластное управление вузом не может ни продать, ни передать по наследству. Невозможность продажи или передачи прав собственности порождает ориентированность администрации вуза на краткосрочную перспективу в ущерб долгосрочным интересам. При отсутствии четкого мониторинга со стороны учредителя эффективность управления вузом в этом случае целиком определяется личностными качествами ректора. Однако, при прочих равных условиях, при отсутствии связи финансирования вуза со стороны государства с четко обозначенными критериями эффективности у управляющего получается соблазн в максимизации как личного дохода и полезности, так и текущих краткосрочных доходов вуза. Проблема состоит еще и в том, что формально социально-экономическая ситуация изменилась, а руководство осталось прежним: «в переходных экономиках управленческий корпус состоит в основном из представителей старой гвардии, носителей

устаревшего человеческого капитала, не имеющих ни знаний, ни навыков, необходимых для успешной деятельности в новых рыночных условиях» [Капелюшников. Проблемы собственности].

Наличие данных неблагоприятных тенденций может привести к снижению конкурентных преимуществ системы образования в целом. Одной из иллюстраций данного положения является система расходования внебюджетных средств государственными вузами. Внебюджетные средства стали для большинства государственных вузов важным источником финансирования. Внебюджетные средства составляют от 20 до 90 % доходов государственного вуза. Внебюджетные средства могли бы стать для государственных вузов важным подспорьем для повышения заработной платы преподавателям, повышению их квалификации, что привело бы к сохранению педагогического состава и повышению конкурентоспособности вуза в среднесрочной и долгосрочной перспективе. Однако в большинстве вузов эти средства идут на увеличение физических активов (ремонт, приобретение автотранспорта, строительство и прочее). Люди являются ключевым фактором успеха любого дела, но управляющему зачастую нет дела до качества образования, а обновленный фасад здания вуза увеличивает статус управляющего в глазах общественности, да и соответствующего Министерства.

Очевидно, для решения этой проблемы необходимо пересмотреть характер отношений между учредителем и управляющим, в пользу усиления прав учредителя. Примером является французская система высшего образования, где ректор является государственным чиновником, напрямую зависящим от министерства. При отсутствии четких отношений собственности, эффективность работы системы высшего государственного образования может быть резко снижена. Права и обязанности каждой из сторон должны быть институционально закреплены.

Проблемы в отношениях собственности в негосударственных вузах.

Характер отношений собственности в негосударственных вузах определяется его учредителями. Негосударственные вузы в нашей стране стали создаваться с 1992 года, когда был принят закон «Об образовании» [ФЗ «Об образовании»]. Особенностью этого закона было то, что лицензионные требования к созданию негосударственного вуза были занижены, они ограничивались лишь требованиями санитарно-гигиенических норм, и, соответственно, это спровоцировало быстрый рост негосударственного сектора высшего образования в нашей стране: «Предметом и содержанием экспертизы (при получении лицензии) является установление соответствия условий осуществления образовательного процесса, предлагаемых образовательным учреждением, государственным и местным требованиям в части строительных норм и правил; санитарных и гигиенических норм; охраны здоровья обучающихся, воспитанников и работников образовательных учреждений; оборудования учебных помещений; оснащенности учебного процесса; образовательного ценза педагогических работников и укомплектованности штатов. Содержание, организация и методики образовательного процесса предметом экспертизы не являются» [ФЗ «Об образовании» в ред. 1992 г., ст 33., пп.9,10] . Наблюдалась интересная закономерность законодатель как бы спровоцировал, даже искусственно, рост негосударственного сектора высшего образования, породив тем самым серьезные проблемы связанные с информационной асимметрией и эффективностью работы негосударственного сектора высшего образования в целом. Таким образом, бурный рост негосударственного сектора высшего образования в 90-х породил серьезную проблему «кому доверять?» через десять лет.

Если характеризовать негосударственные вузы по составу учредителей, то можно предложить следующую классификацию:

1. Негосударственные вузы, созданные как структурные подразделения вузов государственных. В данных вузах работают в основном преподаватели «материнского» государственного вуза, данные негосударственные вузы используют материально-техническую базу головных государственных вузов.

2. Негосударственные вузы, созданные физическими лицами или отдельным физическим лицом. По характеру миссии данные вузы можно классифицировать на два подраздела:

а) вузы созданные как средство эффективного вложения первоначально накопленного капитала и данные вузы правильно классифицировать как коммерческие предприятия;

б) вузы, созданные физическими лицами, на нашедшими своего места в системе государственной высшей школы из-за расхождения во взглядах на то, что представляет собой современная высшая школа. Различие в данных подразделах четко просматривается по наличию научной степени у руководства вуза, которое одновременно и является учредителями.

3. Вузы созданные или созданные на базе общественных организаций, таких как общество «Знание», Русская православная церковь, профсоюзные организации и прочие.

Отношения собственности в негосударственных вузах, созданных на базе вузов государственных, как правило, четко не устанавливаются. Перспективы выживания и развития данных вузов целиком и полностью определяются лицом или лицами, курирующим данный негосударственный вуз в вузе государственном. При смене данного лица или ослаблении его статусных позиций меняется и статус самого негосударственного вуза – руководству негосударственного вуза нужно уходить либо на «вольные хлеба», но ключевыми проблемами здесь являются материально-техническая база и штат преподавателей, либо закрывать вуз. Потребители понимают неустойчивое положение негосударственных вузов подобного типа и поэтому,

в эти вузы идут, как правило, те, кто по каким-то причинам не смог поступить в головной государственный вуз, в том числе с надеждой на последующий перевод в головной государственный вуз на бюджетную основу. Фактором конкурентного преимущества негосударственного вуза первого типа может являться меньший объем иерархии, что может приводить к децентрализации принятия управленческих решений и улучшению менеджмента. Качественный менеджмент, большая гибкость, система оплаты труда, направленная на привлечение лучших преподавателей, может привести к качественному образованию и к росту статуса негосударственного вуза, что повышает его среднесрочные шансы на момент его неизбежного разрыва с головной материнской структурой. Необходимо отметить, что все проблемы в отношениях собственности не только ослабляются, но и обостряются при анализе негосударственных вузов, созданных как дочерние организации вузов государственных.

Негосударственные вузы, созданные физическими лицами с целью максимизации прибыли, могут иметь две стратегии развития. Первая состоит в том, что негосударственный вуз может рассматривать как краткосрочный коммерческий проект. В этом случае необходимо продать дипломы всем, кто готов за них заплатить, и при падении спроса «на корочки», закрыть вуз. Высокая норма прибыли подобных проектов поддерживается за счет снижения затрат, процесс обучения как таковой может вообще отсутствовать. Желательность первой стратегии может провоцироваться неопределенностью государственной политики в отношении негосударственных вузов: «вся система прав собственности в переходной экономике остается чрезвычайно нестабильной. Хуже всего, что отсутствуют надежные гарантии от новых широкомасштабных переделов собственности (так, в российскую Государственную Думу регулярно вбрасываются разного рода национализаторские и конфискационные законопроекты). Данная стратегия порождает значительные негативные внешние эффекты уже в краткосрочном

периоде и приводит к падению престижа как негосударственного сектора высшего образования, так и образовательной системы в целом, уменьшая уровень общественного благосостояния и порождая системные риски.

Вторая стратегия может быть направлена на максимизацию чистой современной стоимости проекта. В этом случае в среднесрочном периоде функции учредителя и управляющего будут разделены, а вуз будет тяготеть к сектору элитарного образования, зарабатывая устойчивую фактическую прибыль.

Негосударственные вузы, созданные и управляемые физическими лицами - энтузиастами, могут порождать системные риски в среднесрочном и долгосрочном периоде. Проблема гения заключается в том, что у него редко бывают последователи, достойные его уровня. Роль последователя «отца-основателя» негосударственного вуза может выполнить педагогический коллектив. Основные проблемы, возникающие в этом вузе, будут возникать в связи со сменой власти. Рано или поздно отца-основателя «придется уходить», и развитие негосударственного вуза данного типа будет определяться наличием достойного преемника. Возникает своеобразная лотерея, если приемник будет достойным – вуз будет продолжать развиваться, если нет – то перспективы развития негосударственного вуза более пессимистичны. В секторе негосударственного высшего образования, как и в государственном, отсутствуют механизмы, обеспечивающие замену одного эффективного управляющего другим эффективным управляющим. Именно отсутствие подобного механизма и порождает системный риск – если нет возможности отбраковывать неэффективных менеджеров, то возникает серьезная проблема как «скрытых действий», так и «скрытых характеристик» [Пиндайк, с.704-705], могущая в момент смены власти в вузе серьезно подорвать его позиции. Более того, в ситуации отсутствия разделения труда между владельцами и управляющими, проблема «неблагоприятного отбора» может даже обостряться. Профессионалу, работающему в высшей школе,

зачастую не важны «подковерные игры» по поводу предстоящей смены руководства, источники его доходов лежат в преподавании, научной деятельности. Поэтому даже в негосударственном вузе могут появиться возможности для карьерного роста людей от высшего образования далеких, что приведет к трансформации негосударственного вуза из вуза, ориентированного на выполнение общественно значимой миссии, в вуз, ориентированный на максимизацию прибыли в краткосрочном периоде времени.

У негосударственных вузов, созданных общественными организациями, также возникают проблемы связанные с отношениями собственности. Характер отношений определяется тем, как руководители той или иной общественной организации рассматривают вуз: как способ вложения средств или как способ выкачивания средств. В первом случае перспективы развития негосударственного вуза оптимистичны. Вуз рассматривается как часть общей организации, преследующей выполнение определенной миссии, а риски могут возникать лишь в том, что миссия организации может противоречить целям общественного благосостояния. Например, русская православная церковь финансирует вуз по подготовке священников. И у руководства вуза и у руководителей православной церкви единые взгляды на миссию данного института, поэтому никаких рисков для системы не возникает.

Более серьезные проблемы могут возникнуть, если руководство общественной организации рассматривает вуз как средство зарабатывания денег. Последствия данного подхода будут аналогичны тем, что были рассмотрены при владении вуза физическим лицом, ориентированным на извлечение прибыли.

Анализ показывает, что неопределенность в отношениях собственности порождает серьезные риски как для сектора государственного, так и для сектора негосударственного образования. Для сглаживания существующих проблем нами предлагаются следующие институциональные изменения:

1. Установление четких юридических отношений между руководством государственными вузами и соответствующими Министерствами, выражающимися в прямом контроле со стороны Министерства за эффективностью работы вуза. Министерство должно иметь право напрямую назначать и снимать руководителя государственного вуза без учета мнения трудового коллектива.
2. Жесткий контроль за финансовой деятельностью как государственных, так негосударственных вузов, с целью уменьшения возможности использования деятельности в области высшего образования как прикрытия для коммерческой деятельности. Включение в аккредитационные показатели результаты независимой аудиторской проверки вузов в части использования внебюджетных средств.
3. Разрешение негосударственным вузам иметь коммерческий статус, для возможности реализации стратегии максимизации чистого современного дохода. Так, например, существование частных коммерческих медицинских клиник положительно сказывается на конкурентоспособности всей системы здравоохранения, приводя к снижению средних издержек: «средние издержки на одного пациента в день на 8 % выше в некоммерческих лечебницах, чем в коммерческих. Отсюда следует, что коммерческий статус больницы влияет на ее поведение в соответствии с теорией «заказчик-исполнитель»: не сталкиваясь с конкуренцией, некоммерческие лечебные учреждения в отличие от коммерческих могут ослабить внимание к издержкам и, следовательно, в недостаточной мере служить исполнителями для своих заказчиков и общества в целом» [Пиндайк, с.700]. Данное институциональное изменение позволит вузам, ориентированным на получение прибыли, позиционироваться на рынке образовательных услуг без возникновения ситуации

информационной асимметрии, связанной с предоставлением информации потребителю. Однако, в отношении данных вузов должны существовать четкие правила ведения бухгалтерского учета, ежегодным опубликованием баланса, открытости в ведении бизнеса.

4. Для решения проблем, связанных со сменой руководства негосударственного вуза, предлагается организовать или усилить роль попечительских советов. Решение проблемы воплотилось в организации мониторинга в Гарвардском университете: лучшие выпускники вуза приглашаются в попечительский совет университета, который и определяет ключевые направления развития вуза. Попечительский совет является некоей аналогией собрания акционеров, перед которым ответственно руководство вуза и которое имеет право, в том числе, и на принятие кадровых решений. Выпускники заинтересованы в высоком статусе диплома Гарвардского университета, так как этот статус напрямую влияет на их доходы, поэтому качество управленческих решений будет выше, чем при отсутствии подобной системы ответственности. Особенно эффективно подобная система может действовать когда в качестве учредителя вуза выступает общественная организации. Лучшие выпускники вуза могут войти состав общественной организации, коллективные решения которой и будут определять политику вуза. Представляется, что вузы, созданные на базе организаций общества «Знание» могут эффективно воплотить данное предложение на практике.

Отношения собственности лежат в основе любой эффективно функционирующей системы, и система высшего образования не является исключением. Некоммерческий характер деятельности высшего образования усиливает характер рисков, порождаемых отношениями собственности. Институциональные изменения, снижающие степень риска в системе, будут

приводить к повышению эффективности ее функционирования, повышать ее конкурентоспособность и способствовать росту общественного благосостояния российского общества.

Список литературы:

1. Федеральный Закон "Об образовании". 13 января 1996 года. № 12-ФЗ. Консультант-плюс.
2. Федеральный Закон «О сохранении статуса государственных и муниципальных образовательных учреждений и мораторий на их приватизацию». 16 мая 1995 № 74-ФЗ. в ред. 27.02.2003 № 29-ФЗ. КонсультантПлюс, Версия Проф.
3. Бабич А.М., Павлова Л.Н. Государственные и муниципальные финансы: Учебник для вузов. – 2-е изд. – М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2002. – 703 с.
4. Капелюшников Р. И. Экономическая теория прав собственности. (методология, основные понятия, круг проблем) - ГПСИ ИМЭМО АН СССР, М., 1990. - 90 с.
5. Пиндайк Р.С., Рубинфельд Д.Л. Микроэкономика: пер. с англ. – 2-е изд. – М.: Дело, 2001. – 808 с.
6. Katz Michael L., Rosen Harvey S. Microeconomics. - Richard D. IRWIN, INC., 1991. - 731 p.
7. Alchian A., Klein B., Crawford R. Vertical integration, appropriable rents, and the competitive contracting process // JSTOR (электронный вариант статьи предоставлен Слуцким А.Г. по сети интренет)
8. Suspitsin D. Russian Private Higher Education: Alliances with State-Run Organization. [//http://www.bc.edu/bc_org/avp/soe/cihe/newsletter/News33/text008.htm](http://www.bc.edu/bc_org/avp/soe/cihe/newsletter/News33/text008.htm)).