

# Не только зарплата: преподаватели вузов на пути к превращению в «винтик» производства образовательных услуг\*

**М.В. КУРБАТОВА**, доктор экономических наук, Кемеровский государственный университет. E-mail: kurbatova-07@mail.ru

В статье проведен институциональный анализ реформирования систем оплаты труда в вузах. Рассмотрены этапы данного реформирования, показано, как в его ходе менялись положение администрации вузов и переговорные позиции преподавателей, а также влияние перехода на принципы эффективного контракта и внешнее бюрократическое оценивание деятельности вузов и труда преподавателей на трудовые отношения в вузе.

*Ключевые слова:* системы оплаты труда, эффективный контракт, переговорные позиции преподавателя



\* Выполнено при поддержке РФФИ, проект № 11-06-00103-а.

В последние годы реформирование образования (в том числе высшего) вышло на первый план общественных дискуссий. Чаще всего обсуждается проблема низкого уровня оплаты труда преподавателей вуза. Меньше внимания уделяется введению новой системы оплаты труда (НСОТ) в декабре 2008 г. и переходу на принципы эффективного контракта, запланированного «Программой поэтапного совершенствования системы оплаты труда в государственных (муниципальных) учреждениях на 2012–2018 годы» (далее – Программа).

Данные реформы преподносятся властью (и не всегда критично воспринимаются общественностью) как меры по повышению уровня оплаты труда и усилению ее стимулирующих функций. На самом же деле за этими преобразованиями скрывается существенное изменение социально-экономического положения преподавателей и характера трудовых отношений в вузах. Последствия же данных изменений куда более значимы и охватывают широкий круг проблем – от принципов отбора кадров в вуз до изменения переговорных позиций преподавателей и возможности реализации академических свобод.

### Этапы реформы

На протяжении 1990–2000-х годов в бюджетном секторе РФ действовала единая тарифная система оплаты труда. Тарифная сетка (из 18 разрядов) охватывала работников всех отраслей бюджетной сферы, от санитарки до главврача, от техники до ректора вуза и т.п. В зависимости от степени вовлечения бюджетного учреждения в производство услуг «на условиях полного возмещения» и объемов внебюджетных доходов формировались системы надбавок и доплат, которые *по форме* были стимулирующими (дополнительными к устанавливаемым государством окладам), а *по существу* обычно являлись вознаграждением за больший объем выполняемой работы.

В декабре 2008 г. в отраслях бюджетного сектора, в том числе вузах, начался переход к отраслевым системам оплаты труда (основные положения НСОТ были установлены Постановлением Правительства РФ от 05.08.2008 № 583).

Как сейчас стало очевидным, за обсуждениями вопросов повышения гибкости оплаты труда скрывалось поистине революционное изменение в социально-экономическом положении

работников бюджетного сектора (в том числе преподавателей вузов). Связано оно было с передачей полномочий по формированию систем оплаты труда (включая оклады, компенсационные и стимулирующие выплаты) администрациям вузов. Внедрение НСОТ сопровождалось постепенным изменением полномочий администраций и по целому ряду других направлений: на уровне вузов стали утверждаться штатные расписания, формироваться фонды оплаты труда. Система сметного финансирования была заменена предоставлением субсидий на выполнение государственного задания.

Результатом стало изменение характера отношений как между государством и руководителями вузов, так и между руководителями вузов и преподавателями. Буквально за несколько лет произошла существенная дифференциация в оплате труда администрации вузов и преподавателей. Фактически переход к НСОТ ускорил и *легализовал* изменения, которые постепенно накапливались в системе трудовых отношений в вузах в предшествующий период. Так, формирование и распределение доходов от внебюджетной деятельности вузов (в том числе на заработную плату) и до введения НСОТ были в исключительных полномочиях администраций вузов. Введением же НСОТ государство устранилось от обязательств по гарантиям оплаты труда преподавателей в бюджетной части, переложив ответственность на администрацию. Однако вузовскому сообществу, вопреки всему еще сохраняющему основные академические стандарты и нормы академических свобод, подобный перебор обязательств кажется *нелегитимным*, т. е. признается им неправомерным, несправедливым и не соответствующим интересам развития системы высшего профессионального образования и общества в целом. О чем свидетельствуют постоянные обсуждения уровня оплаты труда в вузах, доходов ректоров и администраций вузов<sup>1</sup>.

Следующим этапом преобразований систем оплаты труда было принятие в ноябре 2012 г. Программы, провозгласившей переход на принципы «эффективного контракта» (автор

---

<sup>1</sup> «Сведения о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера руководителей подведомственных Минобрнауки России высших учебных заведений, а также членов их семей за отчетный финансовый год с 1 января по 31 декабря 2012 г.» впервые размещены на сайте Минобрнауки РФ в июне 2013 г.

концепции – ректор НИУ ГУ-ВШЭ Я.И. Кузьминов<sup>2</sup>) и предложенной в процессе корректировки «Стратегии социально-экономического развития страны до 2020 года» с учетом уроков кризиса 2008 г. для реализации российскому правительству. Идея «эффективного контракта» была инициирована программной статьей В. Путина «Строительство справедливости. Социальная политика для России»<sup>3</sup>, в которой формула такого контракта была представлена следующим образом: «оплату бюджетников надо соотносить с конкретными условиями регионального рынка труда», и «механическое повышение зарплаты всем и каждому неэффективно. Необходимо гораздо полнее учитывать в зарплате квалификацию и профессиональные достижения работника. Это значит, что рост базового уровня оплаты должен сочетаться с еще более быстрым увеличением фонда стимулирующих надбавок и доплат». В Указе Президента РФ от 7 мая 2012 г. № 597 была поставлена задача повышения «к 2018 г. средней заработной платы врачей, преподавателей образовательных учреждений высшего профессионального образования и научных сотрудников до 200% от средней заработной платы в соответствующем регионе».

Необходимость совершенствования системы оплаты труда объясняется в Программе тем, что, несмотря на повышение роли стимулирующих выплат, «в полной мере решить задачу стимулирования работников с учетом результатов их труда удалось не для всех учреждений». Повышение оплаты труда увязывается в ней с установлением «реальных выплат стимулирующего характера», провозглашается «необходимость увязки повышения оплаты труда с достижениями конкретных показателей качества и количества оказываемых государственных (муниципальных) услуг (выполнения работ)».

Переход к принципам «эффективного контракта» означает, что деятельность администрации вузов и преподавателей выстраивается в единую систему работ по *производству образовательных услуг*. Соответственно система оплаты труда преподавателей ориентируется на достижение *измеримых*

---

<sup>2</sup> Контракты в академическом мире / Сост. и науч. ред. М.М. Юдкевич. – М.: Изд. дом Высшей школы экономики, 2011. – С. 12.

<sup>3</sup> Путин В.В. Строительство справедливости. Социальная политика для России // Комсомольская правда. – 2012. – 13 февр.

*показателей*, являющихся частью «сквозных отраслевых систем показателей оценки эффективности деятельности учреждений при оказании государственных (муниципальных) услуг (выполнении работ) по принципу Российская Федерация – субъект Российской Федерации – учреждение – работник». Таким образом, государство стремится установить бюрократический контроль над заработной платой преподавателей, превратив администрацию вузов в своих агентов, осуществляющих непосредственный контроль над деятельностью преподавателей и устанавливающих размеры вознаграждения их труда. Данный бюрократический контроль завершает вытеснение таких механизмов контроля оценивания деятельности преподавателей, как академические стандарты и профессиональная репутация.

Таким образом, за реформой системы оплаты труда преподавателей вузов скрываются следующие изменения в системе отношений «государство – администрация вуза – преподаватели»:

– *1990-е – начало 2000-х гг.*: захват администрациями вузов прав контроля над внебюджетной деятельностью и полномочий по управлению средствами, полученными от внебюджетной деятельности, в том числе на оплату труда. Для работников вуза это фактически означало наличие двух работодателей – государства и администраций вузов. Государство формировало единую тарифную систему, администрации производили доплаты и надбавки за счет внебюджетных средств;

– *2008–2012 гг.*: введение НСОТ – делегирование государством администрациям вузов полномочий по формированию систем оплаты труда, превращение последних в единого работодателя для преподавателей, объединившего в своих руках права по установлению всех частей оплаты труда;

– *настоящее время*: переход к «эффективному контракту» – установление государством «рамочных условий» для формирования вузами систем оплаты труда, выстраивание своеобразной иерархии работодателей. В этой иерархии государство создает критерии бюрократической оценки деятельности вузов и преподавателей и параметры формирования фондов оплаты труда, а администрации вузов устанавливают

собственные системы оплаты труда, заключают контракты с преподавателями, дифференцированные в зависимости от их «вклада» в результаты деятельности вуза, полученные в ходе бюрократического оценивания.

### **Руководство вузов: менеджеры или администраторы?**

Несмотря на новые экономические возможности, которые руководство вузов получило в 1990-е годы, в государственных учреждениях ректорат оставался частью вузовского сообщества. Он делегировался из него, был ему подотчетен. Более того, труд ректора и проректоров вознаграждался государством на общих принципах: оклад устанавливался по единой тарифной системе, а для легального получения доходов из внебюджетных средств требовались решения ученых советов. Формально государство как работодатель не выделяло ректоров из числа профессорско-преподавательского состава (ППС). Их новое положение как менеджеров, которым делегируются полномочия по управлению, устанавливалось при переходе к НСОТ. Руководители вузов были выведены за пределы ППС. Постановлением Правительства РФ от 05.08.2008 № 583 было предусмотрено, что ректорам вузов передаются полномочия по регулированию оплаты труда работников, а их оплата труда определяется трудовым договором, заключаемым с учредителем (оклады устанавливаются в размере 3–5 средних заработных плат основного персонала вуза), оклады проректоров и главного бухгалтера – в процентах от оклада ректора.

Фактически это означало изменение статуса руководителей вузов: из членов вузовского сообщества они превращались в менеджеров и работодателей для преподавателей. Их доход был поставлен в зависимость от решений учредителя (сначала Федерального агентства по образованию РФ, а потом – Министерства образования и науки РФ). Данные изменения были подкреплены изменением принципов финансирования вузов, введением показателей эффективности их деятельности, а также изменением практики выборов ректоров, все более походившей на назначения.

Таким образом, переход к НСОТ положил начало процессу профессионализации управления и менеджеризации высшей школы, который в настоящее время продолжается переходом к «эффективному контракту»<sup>4</sup>. Как показывает анализ принятых нормативных документов, при разработке Программы выбор между вариантами эффективного академического контракта<sup>5</sup> (внешнего оценивания и стимулирующим контрактом) был сделан в пользу внешнего оценивания в духе нового «менеджеризма». Более того, произошло двойное бюрократическое искажение его сути<sup>6</sup>. Во-первых, он оказался «упакован» в систему мероприятий по принципиальному изменению экономики российских вузов. В данном «пакете» – нормативное финансирование, запрет на перекрестное финансирование обучения (оплата контракта не ниже нормативного бюджетного финансирования), оптимизация сети вузов, повышение к 2018 г. соотношения количества студентов и преподавателей до 12:1.

Во-вторых, эффективный контракт из теоретической конструкции превратился в совокупность конкретных требований, закрепленных нормативными актами. Так, в Программе дается следующее определение: «Эффективный контракт – это *трудо-договор* с работником, в котором конкретизированы его должностные обязанности, условия оплаты труда, показатели и критерии оценки эффективности деятельности для назначения стимулирующих выплат в зависимости от результатов

---

<sup>4</sup> Следует обратить внимание на то, что НСОТ вводился Постановлением Правительства РФ № 583 и предусматривал разработку Примерных положений об оплате труда (Приказ Рособразования от 17.11.2008 г. № 1600), а реализация Программы предполагает лишь внесение изменений в соответствующие документы (п. 7 и п. 8 Плана мероприятий Программы).

<sup>5</sup> Анализ контрактов в академическом мире – одно из важнейших направлений исследований, посвященных проблемам эффективности взаимодействия университетов с преподавателями. При этом под академическим контрактом понимаются «специфические правовые или иные соглашения, которые определяют условия академической занятости» (Как платят профессорам? Глобальное сравнение систем вознаграждения и контрактов. – М.: Изд. дом Высшей школы экономики, 2012. – С. 11).

<sup>6</sup> Институциональный анализ различий вариантов академического контракта, а также концепции эффективного контракта и ее бюрократической реализации см.: Курбатова М.В., Левин С.Н. Эффективный контракт в системе высшего образования РФ: теоретические подходы и особенности институционального проектирования // Журнал институциональных исследований. – 2013. – Т. 5. – № 1. – С. 57–67.

труда и качества оказываемых государственных (муниципальных) услуг, а также социальной поддержки». Целью «эффективного контракта» оказалась не просто оптимизация соотношения между трудовыми усилиями и заработной платой (теоретическая концепция), а между образовательной услугой и заработной платой (бюрократическая версия).

Вариант академического контракта как эффективного в духе нового «менеджеризма» и с учетом нововведений российской бюрократии основывается на следующих институциональных предпосылках.

1. Вуз рассматривается как некое подобие фирмы, выстраивающей особую систему стимулов для работников. Студенты – это «клиенты» вуза, а его деятельность – процесс производства образовательных услуг для них. Соответственно преподаватель – «это homo economicus, которым легко управлять в системе, нацеленной на снижение издержек, путем формирования локальных правил, норм и инструментов для повышения эффективности работы и результативности»<sup>7</sup>.

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

3. Администрациям вузов передаются полномочия по обеспечению эффективного функционирования вузов, закрепляется их ответственность за объемы и качество производства образовательной услуги. При этом руководство вузов встраивается в цепочку государственного администрирования. Оно подвергается бюрократическому оцениванию и само разворачивает системы оценивания деятельности преподавателей.

4. Для преподавателей выстраивается система внешнего оценивания их труда, которая замещает существующие академические стандарты поведения и репутационные механизмы

---

<sup>7</sup> Эндерс Ю. Кафедральная система в переходный период: назначения, повышения и барьеры на вход в профессию в немецком высшем образовании // Контракты в академическом мире / Сост. и науч. ред. М.М. Юдкевич. – М.: Изд. дом Высшей школы экономики, 2011. – С. 222.



контроля. По результатам данного оценивания предполагается формировать систему стимулирующих выплат.

Таким образом, **без каких-либо широких общественных дискуссий в РФ формально устанавливается менеджеральная модель, вуалирующая широкомасштабную бюрократизацию всей деятельности высшей школы. Дело в том, что в отсутствие развитой рыночной среды (рынков образовательных услуг и преподавателей), при низкой мобильности как учащихся, так и преподавателей, зависимости вузов от государственного финансирования, переход к менеджеризму сопровождается созданием масштабной системы внешнего оценивания деятельности вузов и преподавателей, носящей псевдорыночный характер. В нее входят выматывающие вузы системы государственной аккредитации и надзора, требующие подготовки многотомной документации, а также мониторинг эффективности вузов, уже прошедших государственную аккредитацию.**

Подобная политика, основанная на недоверии и административном диктате, проводится российским государством и в отношении других отраслей бюджетного сектора, что, вопреки представлениям бюрократии, не повышает, а, напротив, снижает их эффективность. Как замечает Х. Тадичи, бывший генеральный директор МНТК «Микрохирургия глаза»: «Ключевое условие выздоровления нашей медицины – прекращение политики недоверия, которую все эти годы Минздрав проводит по отношению к медицинскому сообществу, в частности к главным врачам. Эта политика обусловлена колоссальным недофинансированием отечественного здравоохранения и жесткой установкой управлять им из единого центра. При этих условиях в такой огромной стране, как Россия, всегда будет соблазн унифицировать все до уровня понимания среднего чиновника из центра – так легче управлять... И именно эта тупая стандартизация является причиной того, что медицина сегодня не может реализовать весь имеющийся у нее потенциал в оказании пациенту нужной ему помощи»<sup>8</sup>. Все это можно отнести и к системе российского образования.

По поводу рассмотрения вуза как некоего подобия фирмы Ю. Эндерс заключает: «Такой подход приведет к однобокости,

---

<sup>8</sup> Тадичи Х. Медицина энтузиастов // Эксперт. – 2013. – №16. – С. 62.

формированию утилитарного краткосрочного мышления, жесткому определению целей, измеримым результатам, «клиентизации» студентов и «депрофессионализации» преподавателей»<sup>9</sup>.

В современных российских условиях данная тенденция усугубляется разворачиванием полноценной системы бюрократического оценивания, замещающего отсутствующие рыночные механизмы, и «депрофессионализацией» руководителей системы российского образования. Как замечает академик А. Кулешов, директор Института проблем передачи информации РАН, в России к настоящему времени создана порочная кадровая система, «где отбор и назначение на протяжении уже многих лет ведутся по правилам, не имеющим ничего общего с профессиональными критериями, прежде всего потому, что распорядитель ресурсов не беспокоится за конечный результат, никто и не предполагает за него отвечать»<sup>10</sup>. **Вместо ответственности за конечные результаты формируется система работы на показатели, востребованными становятся навыки встраивания в административную вертикаль, составления отчетности и выполнения распоряжений вышестоящего начальства.**

### **Зачем нам нужен преподаватель-«винтик»?**

Основное отличие принципов, лежащих в основе теоретической концепции эффективного контракта, от практических решений о внедрении его механизмов в систему оплаты труда заключается в следующем. В первом случае **эффективный контракт есть результат переговоров вуза и преподавателей, а также конкуренции вузов – за наиболее сильных преподавателей, а преподавателей – за работу в наиболее престижных вузах.** Во втором – он устанавливается **административно-бюрократическими процедурами.** Так, в настоящее время Министерство образования и науки РФ вводит для вузов систему мониторинга показателей соотношения заработной платы преподавателей со средней заработной платой по региону, установленных в «дорожной карте»; размеров окладов преподавателей со степенью – к средней заработной

<sup>9</sup> Эндерс Ю. Кафедральная система в переходный период. – С. 222.

<sup>10</sup> Кулешов А. Профессионалы требуются // Эксперт. – 2013. – № 21. – С. 69.

плате в регионе; вводит норму, по которой фонд оплаты труда ППС должен быть не менее 60% от общего фонда. Использование этих процедур, возможно, и приведет к запланированному росту заработной платы преподавателей, но одновременно нанесет невосполнимый ущерб их переговорным позициям.

Переход к НСОТ и принципам эффективного контракта составляют, по сути, единый процесс превращения **преподавателей в работников по найму, разрушения системы контроля профессионального сообщества над администрацией вузов и свертывания в вузах академических свобод**. При этом вводимые Программой принципы оплаты труда **превращают преподавателя в «винтик» производства образовательных услуг**. Дело в том, что в качестве важнейшего инструмента реализации мероприятий по совершенствованию систем оплаты труда в Программе выбрана разработка и введение «взаимоувязанной системы отраслевых показателей эффективности от федерального уровня до конкретного учреждения и работника».

Изменены и ориентиры для создаваемых в вузах систем стимулирования. Так, в Постановлении Правительства РФ от 05.08.2008 № 583 предусматривается, что стимулирующие выплаты должны устанавливаться «с учетом разрабатываемых в учреждении *показателей и критериев оценки труда преподавателей*». В Программе поставлена другая цель стимулирующих выплат – они должны быть увязаны «с достижением конкретных *показателей качества и количества оказываемых государственных услуг*».

Все это нацеливает вузы и преподавателей работать на достижение установленных сверху формальных показателей производства образовательной услуги, искажаются стимулы их деятельности. На последствия внешнего оценивания деятельности вузов и преподавателей обращает внимание Дж. Л. Бесс: «...Весьма вероятно, что институциональные цели организации будут в некоторой степени замещены целью следования правилам»<sup>11</sup>. В результате такой подмены на всех

---

<sup>11</sup> Бесс Дж. Л. Контракты, бюрократия и мотивация преподавателей: возможные эффекты отсутствия постоянного найма // Контракты в академическом мире. – С. 83.

уровнях создаются высокие риски бюрократических подтасовок и расцвета новых форм оппортунизма вузов по отношению к учредителю, а работников – по отношению к вузу.

Как показывают наблюдения, подмена институциональных целей вузов как социального института на цели следования правилам уже произошла в системе российского высшего образования. Во главу угла было поставлено правильное оформление отчетности и учебной документации как основной показатель эффективности деятельности. Это вытесняет из рабочего времени преподавателей подготовку к занятиям, разработку реально востребованных учебно-методических материалов, научные исследования и т. п.

Любопытные метаморфозы стали происходить и с создаваемыми инструментами оценки научной деятельности преподавателей, например, с показателями цитируемости. Вместо исследований выгоднее стало заниматься созданием и поддержанием имиджа исследователя (регистрация и контроль персональных данных в РИНЦ, размещение публикаций в различных базах данных и т. п.).

Система внешнего оценивания труда преподавателей, встроенная в сквозную систему бюрократического контроля, фактически превращает преподавателя в «винтик» производства образовательных услуг. Она выхолащивает содержание труда, лишая его творческого начала, а главное – создает стимулы бумажной имитации деятельности, работы на показатели, а также совершенствования бюрократической «упаковки» производимой «образовательной услуги».

Кроме того, вопреки ожиданиям, данная система стимулирования труда скорее оттолкнет, чем привлечет в вузы талантливых исследователей. Дело в том, что развертывающаяся бюрократизация существенно снижает размеры академического вознаграждения преподавателей, включающего как содержание труда, так и дополнительное свободное время, которое используется на исследования, профессиональное общение с коллегами и т. п. Запланированный рост заработной платы, сопровождающийся существенным сокращением данных возможностей, будет вытеснять из вузов преподавателей-исследователей с высоким творческим потенциалом, предпочитающих академическое вознаграждение. Для них привлекательность вузов по сравнению с коммерческим сектором значительно снизится.

Преподаватели с меньшей склонностью к исследовательской деятельности будут замещать ее выполнением формализованных требований, демонстрируя полную лояльность к администрации вуза. В роли «винтиков» они окажутся более конкурентоспособными и успешными. А способные преподаватели, занимающиеся исследовательской деятельностью, не захотят и не смогут полностью выполнять эти требования, демонстрируя таким образом свою независимость и ставя себя под удар внешнего контроля. Их конкурентоспособность, напротив, снизится.

Реорганизация системы оплаты труда административно-бюрократическими методами при ужесточении государством правил бюджетного финансирования вузов уже сейчас существенно изменила положение преподавателей. За исключением небольшого числа привилегированных российских вузов они оказались в полной зависимости от руководства вузов и под их жестким административным контролем.

Как это обычно происходит в российской политике, теоретические разработки либеральных экономистов (которые часто не учитывают особенности институциональной среды) напрямую, без общественной дискуссии и политической конкуренции вокруг программ общественного развития, превращаются в политические решения, подвергаясь при этом выхолащиванию и формализации.

Такая же участь ожидает и концепцию «эффективного контракта». Она подстраивается под интересы господствующей элиты, реализующей проект коммерциализации социальной сферы и сброса бюджетных обязательств по ее содержанию.

Российская бюрократия, ориентируясь на цели бюджетной оптимизации и укрепления позиций в социальной сфере так называемых «эффективных менеджеров», умело адаптирует данную концепцию, подменяя ее содержание. Результатом станет дальнейшая коммерциализация образования и ухудшение экономического положения преподавателей вузов из-за роста интенсивности их деятельности, формализации, сокращения размеров академического вознаграждения, свертывания академических свобод и дальнейшего ухудшения условий академического развития.