

Российская академия народного хозяйства
и государственной службы
при Президенте Российской Федерации

Т. Л. Клячко

С. Г. Синельников-Мурылев

О новых тенденциях
и проблемах
в реформировании системы
финансирования вузов



Издательский дом «Дело»
Москва · 2013

УДК 378.3
ББК 65.261.55
К47

Клячко, Т. Л., Синельников-Мурылев, С. Г.

К47 О новых тенденциях и проблемах в реформировании системы финансирования вузов / Т. Л. Клячко, С. Г. Синельников-Мурылев. — М. : Издательский дом «Дело» РАНХиГС, 2013. — 64 с. — (Научные доклады : образование).

ISBN 978-5-7749-0779-3

ISBN 978-5-7749-0779-3

УДК 378.3
ББК 65.261.55

© ФГБОУ ВПО «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации», 2013

ВВЕДЕНИЕ

Реформа бюджетного сектора, начавшаяся принятием в мае 2010 г. ФЗ-83 «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием правового положения государственных (муниципальных) учреждений»¹, исходила из простых предпосылок. Государство оказывает своим гражданам определенный набор услуг — государственных услуг. Они предоставляются гражданам бесплатно «руками» государственных учреждений, которым выдается государственное задание на оказание государственных услуг. А затраты на оказание этих услуг государство возмещает своим учреждениям на нормативной основе. Поскольку услуги государственные,

¹ Федеральный закон Российской Федерации от 8 мая 2010 г. № 83-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием правового положения государственных (муниципальных) учреждений».

то они оказываются всем, имеющим на них право, в одинаковом объеме и, по идее, одинакового качества.

Именно здесь в выстроенной логике начинаются сбои:

- если государственное задание учреждениям распределяется с учетом качества, то оно — это качество — видимо, предполагается различным;
- если это качество различно, то оно не может оплачиваться одинаково: более высокое качество должно «стоять» дороже;
- при одинаковой оплате разной по качеству услуги (одинаковом нормативе затрат на оказание единицы услуги) выигрывают не те учреждения, которые оказывают более качественные услуги, а те, которые оказывают менее качественные, поскольку при прочих равных у них меньше издержки (в первую очередь, это обусловлено тем, что они используют более дешевые кадры, и, кроме того, у них в худшем состоянии материальная база, ее поддержанию не уделяется должного внимания).

Таким образом, для того чтобы не страдали те, кто оказывает более качественные услуги, они с самого начала должны получать заведомо большие задания. Но в этом случае они выигрывают не в силу более высокой оценки их качества (более высокого норматива финансирования их услуг), а за счет количества, т. е. за счет экономии на масштабе. Однако путь наращивания количества далеко не всегда возможен. Если речь идет о вузах, то у них есть физические ограничения на увеличение численности студентов — предельный контингент. Эти ограничения естественно могут быть сняты — вузу можно добавить (или построить) зданий, закупить дополнительное оборудование, набрать еще преподавателей. Но, во-первых, это требует времени, иногда значительного (построить здание, создать кампус), и значительных же финансовых затрат. А во-вторых, есть еще нематериальные слагаемые успеха вуза — дух университета, особая университетская культура, которая при быстром росте может серьезно пострадать. Это, кстати, говорит о том,

что присоединение слабых вузов к сильным далеко не всегда желательно и возможно.

Что касается более слабых вузов, то, получая меньшие государственные задания и, соответственно, меньшие средства, они будут либо тихо умирать, либо начнут сдавать в аренду помещения, т.е. вуз будет превращаться в объект недвижимости, а качество обучения упадет еще ниже. В этой ситуации возникает естественный вопрос, почему данному вузу надо давать несколько лет на умирание, а не закрывать его немедленно? Или же сразу, как только в нем выявится низкое качество обучения, не начинать исправлять положение, определяя и устраняя причины бедствия (плохой менеджмент, отсутствие необходимой материальной базы, низкий престиж специальностей, слабый преподавательский состав и т.п.). Но при этом надо понимать, что любое из принятых решений (закрытие вуза, исправление положения) также требует времени и ресурсов, в том числе и прежде всего управленческих высокого уровня, и, что не менее важно, каждое из них имеет свои социальные последствия, свою очень немаленькую социальную «цену»¹.

В двух разделах данной работы рассматриваются проблемы, которые встали перед системой высшего образования в последние годы в связи с реализацией ФЗ-83, последствия целого ряда принятых в этой сфере решений и возможные выходы из создавшейся ситуации.

РАЗДЕЛ 1. РЕФОРМИРОВАНИЕ СИСТЕМЫ ФИНАНСИРОВАНИЯ ВУЗОВ

Тема финансирования высшего образования и повышения его эффективности обсуждается на протяжении последних 15 лет. По мнению экспертов, для повышения эффективности

¹ Проведенный Минобрнауки России мониторинг деятельности вузов с целью определения неэффективных учебных заведений выявил общественную реакцию на это действие, которая была крайне негативной: результаты не были приняты и показали ограниченные возможности такого рода мероприятий.

необходимо обеспечить экономическую самостоятельность вузов, создать ситуацию, когда вузы конкурировали бы за бюджетные средства, и ввести нормативное подушевое финансирование. Как уже отмечалось, в 2010 г. был принят Федеральный закон № 83-ФЗ, посвященный реформированию государственных и муниципальных учреждений. Повысит ли он эффективность высшего образования и поможет ли реализовать задачи, которые стоят перед вузами?

Закон может способствовать развитию межвузовской конкуренции. Вузы получают финансирование на оказание государственной услуги — обучение бюджетных студентов — в расчете на каждого из них, т.е. фактически «плату» за того, кто учится на бюджетной основе. Таким образом, вузы начинают функционировать в квазирыночной среде, когда за одних студентов платит государство, а за других — непосредственные потребители образовательной услуги, т.е. сами граждане.

Нормативная подушевая основа финансирования считается одной из центральных мер в заявленной реформе. Закон устанавливает практически одинаковые принципы финансирования бюджетных и автономных учреждений.

Вместе с тем «новое» бюджетное учреждение финансируется через казначейство и при проведении закупок подпадает под действие Федерального закона № 94-ФЗ¹, а автономное учреждение имеет право осуществлять закупки без использования процедур закона о госзакупках, открывать счета в кредитных организациях и брать кредиты. Кроме того, у автономных учреждений есть право входить в складочный капитал хозяйственных обществ. Бюджетные вузы в этом отношении ограничены возможностями, которые им предоставляет Федеральный закон № 217-ФЗ². При этом

¹ Федеральный закон Российской Федерации от 21 июля 2005 г. № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд».

² Федеральный закон Российской Федерации от 2 августа 2009 г. № 217-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам создания бюджетными научными и образовательными учреждениями хозяйственных об-

для обоих типов учреждений вместо сметы вводится трехлетний финансово-хозяйственный план, который утверждается учредителем в бюджетных организациях и руководителем учреждения по согласованию с наблюдательным советом — в автономных¹.

Принципы оплаты государством образовательной услуги также заложены в принятом в 2011 г. Федеральном законе № 318-ФЗ². В соответствии с ним аккредитованные государством негосударственные образовательные учреждения могут получить финансирование образовательной деятельности из бюджетных средств.

Таким образом, теперь государственные и негосударственные вузы, получившие государственную аккредитацию, могут на равных конкурировать за право оказывать государственную услугу по обучению студентов. Соответственно, выстраивается следующий механизм финансирования: государство определяет норматив бюджетного финансирования в расчете на одного студента и число бюджетных студентов, а вузы конкурируют за государственное финансирование образовательной услуги в соответствии с государственным стандартом. Тем самым принципы распределения государственного задания между вузами, определение норматива (стоимости обучения бюджетного

ществ в целях практического применения (внедрения) результатов интеллектуальной деятельности».

¹ Наблюдательный совет автономного учреждения дает заключение по проекту финансово-хозяйственного плана, копию которого направляет учредителю. Руководитель АУ принимает решение на основании заключения, сделанного наблюдательным советом (см. п. 3 ст. 11 Федерального закона Российской Федерации от 3 ноября 2006 г. № 174-ФЗ «Об автономных учреждениях»).

² Федеральный закон Российской Федерации от 16 ноября 2011 г. № 318-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части установления имеющим государственную аккредитацию образовательным учреждениям среднего профессионального и высшего профессионального образования контрольных цифр приема граждан для обучения за счет средств соответствующих бюджетов бюджетной системы Российской Федерации».

студента) и число бюджетных мест в вузах становятся ключевыми вопросами развития высшего образования.

Переход к нормативному подушевому финансированию осуществляется пока достаточно формально. Первый шаг — это объявленный 2 апреля 2012 г. Минобрнауки России открытый публичный конкурс среди образовательных учреждений высшего профессионального образования, имеющих государственную аккредитацию, по установлению контрольных цифр приема граждан по направлениям подготовки (специальностям) для обучения за счет средств федерального бюджета по образовательным программам на 2012 г.

В конкурсе участвовали 313 государственных вузов, 85 негосударственных и один вуз субъекта Российской Федерации. Согласно пояснительной записке к принятому закону, число негосударственных вузов не должно было превышать 40, а число бюджетных студентов, которые будут в них учиться, — 4,5 тыс. человек¹. Но в итоге контрольные цифры приема были установлены для 313 государственных вузов и 54 негосударственных. При этом все 313 государственных вузов находятся в ведении Министерства образования и науки РФ, которое и проводило конкурс.

Впервые были установлены нормативные затраты на реализацию основных профессиональных образовательных программ высшего профессионального образования на прием 2012/2013 учебного года. Нормативные затраты устанавливались по специальностям (направлениям подготовки) и дифференцировались, прежде всего, по уровням высшего образования — бакалавриат, подготовка специалистов, магистратура. Предполагалось различное финанси-

¹ Вообще говоря, указанная пояснительная записка к закону является, по сути, приговором действующей системе аккредитации вузов, с одной стороны, и негосударственным вузам — с другой. Действительно, по мнению авторов закона, из всех аккредитованных государством вузов к обучению бюджетных студентов могут быть допущены только 40. Это наглядно показывает и «цену» государственной аккредитации, и одновременно качество сложившегося в России негосударственного сектора высшего образования.

вание для различных специальностей в зависимости от того, требуют они лабораторного оборудования или нет. Отдельно устанавливались нормативы для специальностей с особым соотношением численности преподавателей и студентов (1:4, 1:5, 1:6), а также для приоритетных специальностей.

Неясно, как в указанных нормативах учитываются значительные различия по имущественным комплексам вузов. Вызывает вопросы и величина самих нормативных затрат, например, для подготовки специалистов по специальностям, не требующим лабораторного оборудования, норматив составляет 60,2 тыс. руб., для требующих лабораторного оборудования — 63,8 тыс. руб., а для требующих особо сложного — 66,2 тыс. руб.

Вызывает сомнение и сам предмет конкурса, поскольку все участники конкурса — аккредитованные вузы, соответственно качество подготовки студентов в них, казалось бы, удостоверено самим фактом наличия государственной аккредитации.

ЭКОНОМИЧЕСКАЯ САМОСТОЯТЕЛЬНОСТЬ ВУЗОВ

Закон Российской Федерации «Об образовании» 1992 года¹ был призван обеспечить экономическую самостоятельность всех образовательных учреждений, включая, естественно, и вузы. В нем декларировалось нормативное финансирование в расчете на одного обучающегося, а также возможность для образовательного учреждения заниматься приносящей доход деятельностью, в том числе обучать часть студентов на платной основе. Но позже Бюджетный кодекс РФ существенно ограничил экономическую свободу учебных заведений. Достаточно быстро было введено казначейское исполнение бюджета, учреждениям запретили брать кредиты, а все внебюджетные средства были объявлены неналоговыми доходами бюджетной системы. Это означало введение единой сметы доходов и расходов

¹ Федеральный закон Российской Федерации от 10 июля 1992 г. № 3266-1 «Об образовании».

(бюджетных и внебюджетных), которая должна была утверждаться учредителем и изменяться только с его согласия. Это ограничивало свободу использования как бюджетных, так и внебюджетных средств. Правда, на практике вузы получили достаточно большую свободу в распоряжении внебюджетными средствами. При этом сразу после принятия Бюджетного кодекса РФ началась экспертная работа по снятию введенных им ограничений.

С этой целью было увеличено число организационно-правовых форм учреждений. В 2006 г., согласно ФЗ-174¹, был введен новый тип учреждения — автономное учреждение (АУ). АУ должны были финансироваться не по смете, а на основе субсидии, могли открывать счета в кредитных организациях и брать кредиты, но лишались субсидиарной ответственности государства по их долгам. Кроме того, подобные организации могли учреждать хозяйственные общества и участвовать в уставных капиталах коммерческих и некоммерческих организаций. Форма АУ не только давала возможности для развития, но и порождала определенные риски и для самого учреждения, и для его учредителя. В результате к началу 2012 г. автономными стали только 0,35% федеральных государственных учреждений², а среди образовательных учреждений, подведомственных Минобрнауки России, их было 12 из 1157, т. е. всего 1%.

Приведет ли ослабление ограничений по расходованию бюджетных средств к повышению эффективности их использования, будет во многом зависеть от того, насколько жестко учредитель станет контролировать процесс составления и исполнения финансово-хозяйственного плана вуза. Следует отметить, что для вузов со значительными объемами внебюджетных доходов жесткость бюджетной сметы при возможности фактически свободно распоряжаться внебюджетными доходами и сегодня не выступает серьезным ограничением.

¹ Федеральный закон Российской Федерации от 3 ноября 2006 г. № 174-ФЗ «Об автономных учреждениях».

² <http://www1.minfin.ru/ru/budget/83-fz/resmon/analytics/resfed/resfednet/>

Повышение самостоятельности разумно лишь при серьезных предпосылках, которые во многих случаях отсутствуют. Большая свобода оправдана, если деятельность вуза направлена на достижение общественных целей. Ведь снятие ограничений создаст дополнительные возможности для краткосрочного обогащения без повышения эффективности для организаций, руководство которых стремится получить максимальный доход на относительно коротком промежутке времени. Для обеспечения правильного целеполагания необходимо радикальное преобразование лицензирования и аккредитации вузов, заключение учредителем эффективного стимулирующего контракта с руководителями высших учебных заведений, выработка разумных показателей, позволяющих оценивать их работу, а также процедур общественного контроля, в том числе на основе построения объективных рейтингов вузов.

КОНКУРЕНЦИЯ ВУЗОВ ЗА БЮДЖЕТНЫЕ СРЕДСТВА

Одной из обсуждавшихся экспертами задач было развитие конкуренции между вузами за бюджетные средства, чтобы повысить эффективность их деятельности. Для этого возможны два механизма.

Нормативное подушевое финансирование означает реализацию принципа «деньги следуют за студентом». Нормативное подушевое финансирование без установления вузам государственного задания (отмена контрольных цифр приема) требует определения общего числа принимаемых на первый курс студентов, которые будут учиться за счет бюджета. Процедурой отбора бюджетников должен стать ЕГЭ. На его основе устанавливался бы «балл отсеечения», ниже которого вузы не имели бы права принимать на обучение за счет бюджетных средств.

Но возникает несколько проблем. Как устанавливать балл отсеечения — по средней из трех или пяти предметов, по средней из обязательных предметов или устанавливать рейтинг абитуриентов по всей совокупности полученных баллов? Каждый из указанных способов имеет свои плюсы

и минусы. При этом равнозначны ли баллы ЕГЭ, например, по физике и обществоведению? Все эти вопросы решаемы, но выбранные решения будет очень непросто объяснить заинтересованной публике, поскольку в каждом случае будут выигравшие и проигравшие.

При установлении «баллов отсеечения» возможно большое разнообразие ситуаций в зависимости от выбранной схемы. Допустим, выбрана схема определения «баллов отсеечения» по среднему значению из трех предметов. Один абитуриент получил 50 баллов по математике, 60 баллов по физике и 60 баллов по русскому языку, его средний балл – 56,7. А другой набрал 90 баллов по математике, 40 — по физике и 30 баллов по русскому языку. Его средний балл составит 53,3. Если «балл отсеечения» для бюджетных студентов установлен на уровне 55 баллов, то первый абитуриент может бесплатно учиться на мехмате (если возьмут), а второй не получит права на обучение на бюджетном месте, хотя его преимущество для учебы на мехмате не вызывает сомнений. Если в расчет принимать только оценки по профильным предметам — математике и физике, а по русскому языку будет зачет, то у первого будет 55 баллов, а у второго 65 баллов, и при установлении «балла отсеечения» на уровне 60 на мехмат проходит второй, а первый не получает права на бесплатное обучение. Поскольку для вузов главными, в принципе, должны быть баллы по профильным предметам, вторая схема, на наш взгляд, предпочтительнее.

Не менее важно, станет выбранная схема постоянной или она будет меняться в зависимости от условий сдачи ЕГЭ в конкретном году. До 2011 г. схема была достаточно подвижной, теперь намечается поворот к ее большей жесткости. Так, в сентябре 2011 г. были установлены тестовые баллы по обязательным предметам — русскому языку и математике, ниже которых результат в 2012 г. должен был оцениваться как «двойка». Раньше такие баллы определялись по итогам сдачи данных предметов на ЕГЭ. Аналогично в сентябре 2012 г. установлены тестовые баллы по обязательным предметам — русскому языку и математике на 2013 г., определяющие

границу между положительными оценками и «двойкой». Они совпадают с тестовыми баллами, установленными на 2012 г.

Следует учитывать, что часть абитуриентов, которые по баллам ЕГЭ получают право поступать на бюджетные места в какой-то вуз, предпочтут поступить на интересующие их специальности за плату в тот вуз, где они хотят учиться. Расхождение между предпочтениями абитуриентов и сложившейся структурой подготовки кадров в вузах, отраженной в числе бюджетных мест, может оказаться значительным.

Допустим, «балл отсеечения» установлен на уровне 60. У некоторых абитуриентов средний балл по ЕГЭ 65–70 баллов. Они не проходят на бюджетные места на социально-экономические или гуманитарные специальности в престижные вузы, но поступают туда на «платное обучение», а в те вузы, где их взяли бы на бюджетные места, скажем, в технические, не идут. Это следует из рейтингов вузов по баллам ЕГЭ, которые уже несколько лет составляет НИУ ВШЭ.

Необходимо также учитывать объективные различия в «фондоёмкости» образовательных программ, поскольку подготовка инженеров или врачей заведомо дороже, чем подготовка экономистов или юристов. Учет этого фактора делает определение «баллов отсеечения» еще более трудоемким.

Возникает и законодательное противоречие. Все сдавшие ЕГЭ на «тройку» и получившие аттестат зрелости имеют по действующему законодательству право поступать в вузы, в том числе и на бюджетные места. Введение «балла отсеечения» отнимает у них это право заранее — до подачи документов в вузы. Получается, что такие абитуриенты могут учиться только на платной основе или не смогут поступить в вуз вообще (при введении двух типов «баллов отсеечения», о чем неоднократно говорилось). Это потребует внесения изменений в законодательство и одновременно поставит под вопрос само существование аттестата зрелости, а значит, и стыковки вузовской и школьной программ обучения.

Внешняя оценка эффективности. Государство может распределять государственные задания между различными вузами на основе оценки эффективности (или качества)

их деятельности. Однако при централизованном распределении государственного задания (как и при введении «баллов отсеечения») возникает ряд проблем. Прежде всего, как организовать независимую оценку эффективности и как определить критерии эффективности деятельности вузов.

Считается, что все вузы, получившие государственную аккредитацию, выполняют федеральные государственные образовательные стандарты (ФГОС), т.е. работают качественно (эффективно). Следовательно, если деятельность вузов не устраивает общество (граждан, работодателей, профессиональные ассоциации и т.п.), то надо либо менять стандарты, определяющие качество образования, либо ужесточать систему аккредитации, либо делать и то и другое.

Другой вариант оценки: независимый экзамен наподобие ЕГЭ или квалификационные экзамены для выпускников бакалавриата. Их будут проводить специальные, независимые от вуза комиссии, в которые обязательно войдут представители работодателей и профессиональных сообществ.

Вместе с тем следует отметить, что все указанные меры предлагаются уже много лет, но серьезно они обсуждаются лишь на уровне экспертов, а не лиц, принимающих решения. Из этого можно сделать вывод, что эти меры затрагивают интересы различных социальных групп (в первую очередь вузовской общественности), которые тем или иным способом блокируют их реализацию.

ПРОБЛЕМА НОРМАТИВОВ

Существует точка зрения, что необходимо как можно быстрее перейти к единым или дифференцированным по группам вузов нормативам финансирования. Однако определение нормативов путем усреднения существующих индивидуальных нормативов будет выгодно слабым учреждениям и невыгодно сильным. Возможный вариант — дифференцировать нормативы в соответствии с баллами ЕГЭ абитуриентов.

Однако здесь возникают описанные выше проблемы, связанные с нецелесообразностью во многих случаях следовать

за краткосрочными предпочтениями абитуриентов. Кроме того, такой подход отодвинет сложные политические решения по реструктуризации сети вузов: ликвидацию вузов, не отвечающих требованиям лицензирования и аккредитации, присоединение слабых вузов к сильным, открытие новых вузов на материальной базе ликвидируемых, осуществление программ поддержки слабых, но необходимых вузов, замену менеджмента в слабых вузах и т. п. Произойдет простое сокращение финансирования непопулярных у абитуриентов вузов (обычно действительно слабых) в пользу популярных (часто, но не всегда, действительно сильных) вузов. Однако вряд ли медленное угасание слабых вузов от недофинансирования станет эффективным методом реструктуризации сети образовательных учреждений, поскольку он противоречит принципам рационального использования государственного имущества. Более того, превращение вуза, у которого уменьшено финансирование, в объект недвижимости, сдаваемой в аренду вузом (или лично его руководством), будет тормозить процессы реструктуризации.

Нормативное финансирование реализации государственного задания рассматривается как механизм повышения объективности при распределении бюджетных средств между вузами по сравнению с их финансированием, например по индивидуализированной смете.

Действительно, если определены норматив финансирования N и величина государственного задания i -му вузу G_i , то объем бюджетного финансирования (S_i), которое получит i -й вуз, должен будет равняться $S_i = N \times G_i$. Таким образом, создается впечатление прозрачности выделения бюджетных ассигнований каждому вузу. Однако это иллюзия. Все проблемы переносятся на распределение между вузами государственного задания на подготовку кадров, которое будет определяться либо выбором потребителя, либо путем централизованно установленных критериев эффективности¹.

¹ Следует отметить, что при распределении государственного задания на конкурсной основе критерии эффективности устанавливаются централизованно.

Процесс перераспределения финансовых средств в пользу сильных вузов сложный с политической точки зрения, поэтому только экономическими методами («деньги следуют за студентом») его не решить. Слабые вузы, финансирование которых будет уменьшаться, должны доучивать уже поступивших студентов, содержать государственное имущество. Кроме того, предпочтения абитуриентов могут не совпадать с приоритетами государственной образовательной политики и прогнозируемой структурой рынка труда, поэтому некоторые вузы необходимо сохранить, несмотря на низкий спрос со стороны граждан. Требуется также выделять средства слабым вузам, которым необходима реструктуризация и смена менеджмента. При этом сохраняется необходимость обучать слабый контингент (за что основную ответственность несет школа — не доучила или не мотивировала учиться), а на это необходимо порой больше средств, чем на обучение сильных студентов. Это может поставить под вопрос механизмы финансирования по типу, например, государственных именных финансовых обязательств, которые обеспечивали бы приоритет сильных вузов в получении бюджетных средств.

Таким образом, принцип «деньги следуют за студентом» будет эффективен там, где несколько вузов конкурируют между собой и могут вслед за увеличением финансирования наращивать предложение и повышать качество образовательных услуг. Такая ситуация наблюдается далеко не всегда.

Реструктуризацию сети вузов с целью ликвидации неэффективных учреждений, введение механизма финансирования на основе принципа «деньги следуют за студентом» можно реализовывать на основе использования единых нормативов бюджетного финансирования либо дифференцированных нормативов. Дифференциация нормативов может проводиться по многим критериям. Это могут быть программы обучения, реализуемые вузами, — бакалавриат, специалитет, магистратура или программы подготовки педагогов, врачей, инженеров, архитекторов и т. п. Групповые нормативы возможны и по видам вузов: федеральные, национальные исследовательские университеты, другие статусные вузы (например, вузы при Правительстве Российской Федерации,

при Президенте Российской Федерации, системообразующие вузы в регионах) и нестатусные вузы, с учетом региональных особенностей или фондоемкости подготовки кадров. Можно также дифференцировать нормативы по результатам сдачи ЕГЭ по типу государственных именных финансовых обязательств. На практике будут реализовываться сложные схемы дифференциации: например, будут учитываться статус вуза и тип программы, а также региональные особенности (региональные коэффициенты по заработной плате, стоимость содержания имущества). Необходимость привлечения квалифицированных кадров потребует учета ученых степеней и званий профессорско-преподавательского состава.

Простые решения – учитывать только величину балла ЕГЭ и ввести всего две категории ГИФО (например, одну для баллов 85–100, а другую для баллов 60–84, когда все, получившие от 35 до 60 баллов, обучаются на платной основе) – скорее всего, не устроят большинство вузов и, вероятно, породят значительную коррупцию.

ГОСУДАРСТВЕННОЕ ЗАДАНИЕ И ГОСЗАКАЗ

Обсуждение вопроса о привлечении некоммерческих организаций, в том числе негосударственных вузов, к предоставлению социальных услуг, наверное, следует продолжить, но эффективность данной меры, как представляется, многократно преувеличена. Это особенно ярко видно на примере образования. Государственные учреждения находятся в выигрышном положении на рынке, главным образом, не из-за государственного финансирования, а из-за «бесплатных» основных фондов и другого имущества.

По той же причине допуск НКО к ресурсам, выделяемым на выполнение государственного задания, но учитывающим только текущие расходы, не позволит большинству НКО конкурировать с государственными учреждениями. Показательно, что негосударственные вузы, как правило, не могут конкурировать с государственными учреждениями и занимают низкокачественные сегменты рынка образовательных услуг, нередко нарушая государственные образовательные стандарты.

Поэтому принятый недавно закон о допуске негосударственных вузов к получению государственного задания и, соответственно, бюджетному финансированию будет эффективно работать только после радикальной реформы системы прохождения вузами лицензирования и государственной аккредитации. Из нескольких сотен негосударственных вузов лишь единицы будут способны реально пройти эти процедуры после их ужесточения (что, впрочем, относится и ко многим государственным вузам).

Следует подчеркнуть, что в данном законе серьезно подбивается роль государственного задания как инструмента государственной политики в противовес государственному заказу, распределяемому на конкурсной основе. Это очень важный момент, поскольку согласно ФЗ-83 бюджетные и автономные учреждения не могут отказываться от выполнения государственного задания. Другими словами, государственное задание вменяется учредителем (органом, исполняющим его функции) учреждению, которое находится в его ведении. Негосударственные вузы не подведомственны государственным органам, поэтому последние не могут распределять между ними государственное задание. Переход к конкурсному распределению контрольных цифр приема означает фактическую замену государственного задания государственным заказом.

Из сказанного, прежде всего, следует, что соответствующая норма ФЗ-83 перестает действовать и в данный закон необходимо вносить изменения. А этого не сделано, и, вообще говоря, сделать это достаточно трудно, так как остальным учреждениям, за исключением вузов, государственное задание будет устанавливать учредитель. Кроме того, при замене государственного задания госзаказом распределение последнего подпадает под действие Федерального закона № 94-ФЗ¹, что в сфере образования вряд ли оправдан-

¹ В настоящее время в Государственную думу внесен проект закона о федеральной контрактной системе (ФКС). ФКС должна заменить Федеральный закон № 94-ФЗ, но это не снимет рассматриваемой проблемы.

но. Замена задания заказом означает, что государственные вузы могут отказываться от его выполнения, просто не участвуя в конкурсе. Но тогда ломается вся логика введения нового механизма финансирования учреждений и возникает опасность, что необходимый объем государственных услуг не будет оказан их потребителям.

НАПРАВЛЕНИЯ РАЗВИТИЯ РЕФОРМЫ

Пример высшего образования, наиболее рыночной системы среди всех учреждений в государственной и муниципальной сфере, показывает, что сам по себе переход на нормативные подушевые принципы финансирования не решает ни проблемы повышения качества социально значимых услуг, ни проблемы повышения эффективности управления социальной сферой.

Тем не менее использование нормативов подушевого финансирования наряду с административной реструктуризацией сети учреждений станет дополнительным инструментом, ускоряющим ее и облегчающим перераспределение бюджетных средств. Нормативный метод придает процессу более формализованный характер, поэтому изменения в финансировании при изменении государственного задания, как уже отмечалось, легко просчитываются. Нормативный метод создает большую определенность для учреждений, поскольку обеспечивает более длинный горизонт планирования. Однако последнее достигается только при определенности государственного задания.

Переход от существующих индивидуализированных нормативов к некоторым единым по группам вузов (техническим, гуманитарным, экономическим, педагогическим, медицинским и др.) нормативам — возможно, и дифференцированным по рейтингу вузов, который отражает в том числе и уровень поступающих в них студентов, — должен осуществляться постепенно из-за крайне высокого в настоящее время разброса фактического финансирования в расчете на одного студента по высшим учебным заведениям.

Уже в ближайшее время можно ввести единые нормативы финансирования «переменных затрат», связанных с обучением бюджетных студентов. Переменные затраты — это заработная плата преподавателей, учебно-вспомогательного персонала, расходы на библиотеку и стипендии. Такие нормативы могут быть едиными для всех категорий государственных вузов (естественно, при учете региональной дифференциации заработной платы). Постоянные затраты целесообразно оставить индивидуализированными. К ним можно отнести: расходы на содержание имущества в расчете на единицу площади помещений; расходы на заработную плату административно-управленческого персонала (вопрос о включении заработной платы административно-управленческого персонала в норматив финансирования исполнения государственного задания, на наш взгляд, открытый и требует дополнительного обсуждения). Постепенно, по мере реструктуризации сети и инвентаризации имущества, можно перейти к единым нормативам по группам вузов, близких по типу закрепленного за ними имущества.

Учет всех видов расходов вуза при установлении норматива отвечает логике, согласно которой государство оплачивает учреждениям по единой цене оказываемую ими одинаковую государственную услугу. В прошлом учитывалось как нормативное соотношение студентов и преподавателей (один преподаватель на 10 студентов, иногда на 6 студентов, иногда на четыре студента, а иногда и на два студента в творческих вузах¹), так и норматив необходимой площади для обучения одного студента (13 кв. м общей площади). Норматив площади сегодня фигурирует в лицензионных требованиях к вузам. Однако на практике эти соотношения сильно изменились, а имущество вузов находится в столь

¹ Эти соотношения учли и в указанных выше нормативных затратах на реализацию основных профессиональных образовательных программ высшего профессионального образования (программ бакалавриата, подготовки специалиста, магистратуры) по специальностям (направлениям подготовки) на единицу государственной услуги на прием 2012/2013 учебного года.

различном состоянии, что вряд ли можно содержать его на основе единых нормативов.

Иногда целесообразность установления в ближайшее время единых нормативов в расчете на одного бюджетного студента обосновывается тем, что данная мера позволит резко снизить объемы финансирования не пользующихся спросом со стороны абитуриентов вузов и послужит инструментом реструктуризации вузовской сети. Однако подобный подход нерационален ни с позиций долгосрочной кадровой политики государства, ни с позиций управления государственным имуществом. Нам представляется, что на первом этапе реструктуризация сети вузов должна происходить на основе жесткого применения лицензионных требований и аккредитации с учетом прогнозируемых потребностей рынка труда. При этом сами процедуры лицензирования и аккредитации требуют радикальной реформы.

После этого перераспределение государственного задания между вузами должно быть преимущественно административным¹. Разумеется, необходимо повысить обоснованность и объективность процесса такого перераспределения. При перераспределении государственного задания внутри одной группы в пользу сильных вузов серьезным ограничением будет их «мощность», которая определяется наличием как необходимого имущества, так и высококвалифицированных кадров профессорско-преподавательского состава.

Определенным резервом здесь служит возможность сократить платный прием в сильные вузы и расширить в них число бюджетных мест, т.е. отдать их под государственное задание. Вместе с тем необходимо учитывать, что уменьшение числа бюджетных мест в слабых и средних вузах неминуемо приведет к резкому ухудшению качества их студентов (за счет роста числа платных студентов) и еще большему снижению качества образования. Поэтому передача государственного задания исключительно сильным вузам

¹ Конкурсный порядок распределения государственного задания между вузами, как было показано выше, противоречит идеологии ФЗ-83 и означает переход к государственному заказу.

может происходить, только если в перспективе трех-пяти лет слабые вузы предполагается ликвидировать (например присоединить к сильным вузам). Если же нет цели сократить число вузов, то необходима программа санации слабых вузов, включающая увеличение финансирования при смене менеджмента.

Практически не обсуждается и такой важный вопрос, как поддержка малообеспеченных студентов. Решать данную проблему необходимо как с позиций социальной справедливости, так и для обеспечения стабильного экономического развития. Последнее невозможно, если часть населения не может выбраться из ловушки бедности, потому что не имеет доступа к качественному высшему образованию. Радикальное решение — проверять при зачислении студентов на бюджетные места, нуждаются ли они в государственной поддержке или нет. Тогда все претенденты на бесплатное образование, которые набрали необходимое число баллов по ЕГЭ, должны предоставить доказательства того, что среднедушевой доход семьи не превышает некоторую величину, кратную прожиточному минимуму. В этом случае число бюджетных мест, доступных для зачисления малообеспеченных студентов, резко увеличится. Но принятие этого решения, которое нарушает конституционные права на получение бесплатного высшего образования на конкурсной основе всеми гражданами, маловероятно в обозримом будущем.

Поэтому нужны паллиативные меры — повышение социальных стипендий, расширение масштабов выдачи образовательных кредитов, выделение грантов бедным семьям, изменение порядка предоставления мест в общежитиях (в настоящее время он предполагает построение рейтинга иногородних студентов по баллам ЕГЭ, аналогично поступлению в вуз без проверки нуждаемости). При этом необходимо предусмотреть бесплатное проживание в общежитии для малообеспеченных студентов. Кроме того, для детей из малообеспеченных семей могут быть созданы бесплатные подготовительные отделения в вузах. Более широкое распространение должны получить гранты студентам на обучение от будущих работодателей.

При обсуждении нормативного финансирования вузов следует учитывать, что значительные бюджетные средства вузы, особенно сильные, получают на научные исследования. Здесь вряд ли возможен переход на нормативное финансирование. Поэтому при финансировании прикладных исследований следует на этапе планирования использовать расчет необходимых для достижения конкретного результата финансовых ресурсов по смете на выполнение тематического плана. В этом случае может быть использован механизм субсидий. При финансировании фундаментальных исследований необходимое имущество следует финансировать по смете или индивидуализированным нормативам, а текущие расходы – путем выдачи грантов, носящих достаточно долгосрочный и стабильный характер.

Подводя промежуточные итоги

Принятие Федерального закона № 83-ФЗ вновь привлекло внимание к вопросам о распределении государственного задания между вузами и о принципах расчета нормативных затрат. Может показаться, что выбор делается между административными и экономическими методами. Но проблема реформирования бюджетных учреждений значительно сложнее и имеет институциональные аспекты. Главные вопросы: какой должна быть скорость реформ и какими должны быть механизмы их осуществления? Когда ряд общественных институтов отсутствует, а другие слаборазвиты, экономические методы могут привести не к повышению эффективности использования бюджетных средств, а к падению качества высшего образования. Поэтому без первоочередной реформы институтов не обойтись. В системе высшего образования — это лицензирование и аккредитация вузов.

Так, к конкурсу по установлению контрольных цифр приема допускаются только аккредитованные вузы — как государственные, так и негосударственные. Таким образом, через конкурс проходят вузы, качество образования в которых уже формально подтверждено аккредитацией и должно

соответствовать государственным стандартам. Означает ли проведение конкурса в дополнение к процедурам аккредитации, что аккредитация вузов во многом уже стала профанацией? Проведенный конкурс также не дал ответа на вопросы, следует ли закрывать вузы, которые его не прошли, и обучают ли вузы, победившие на конкурсе, сверх государственного стандарта? А также почему все федеральные государственные вузы прошли конкурс, а треть негосударственных и единственный региональный — нет? Нам представляется, что все произошедшее дискредитирует институт конкурса.

Принцип «деньги следуют за студентом» можно трактовать по-разному, и реализация Федерального закона № 83-ФЗ это наглядно демонстрирует. Государственное задание (численность бюджетных студентов) может устанавливаться вузу учредителем, и «деньги последуют за этим заданием». Вместе с тем многим экспертам представляется более оправданным устанавливать государственное задание не конкретному вузу, а системе высшего образования в целом (подготовить столько-то бюджетных студентов при таких-то нормативах бюджетного финансирования). А студентов, которые получают право на оплату их обучения за счет бюджетных средств, установит единый государственный экзамен, исходя из результатов, полученных теми, кто его сдал. После этого абитуриенты сделают свой выбор, и деньги пойдут вслед за ними. Тогда все будет зависеть от качества ЕГЭ и выбора баллов отсека. Но если система не будет осуществлять качественного отбора абитуриентов, то это еще больше подорвет доверие к ЕГЭ как институту оценки качества школьного образования. А это приведет к дальнейшему развитию обходных путей попадания в вуз.

Таким образом, в образовании (или шире — в социальной сфере) рынок работает крайне своеобразно. Цену на бюджетные услуги определяет не их производитель, а его учредитель или государство в целом. Если же есть несколько учредителей, которые определяют цены для «своих вузов», при этом в одном сегменте этого квазирынка проводится еще конкурс производителей, а в других сегментах конкурс

отсутствует, то говорить об эффективности экономических механизмов в указанных условиях можно весьма условно.

Кроме того, есть еще социальные задачи, которые решает государство — помощь малообеспеченным, сохранение в некоторых случаях невостребованных пока вузов, поскольку с изменением экономической и /или демографической ситуации они будут востребованы, а возрождать вузы с нуля — достаточно сложная задача. Не следует также забывать и об обеспечении устойчивого регионального развития: вузы играют не последнюю роль в развитии региона. Поэтому система высшего образования нуждается, с одной стороны, в ускорении процессов модернизации, а с другой — в тонкой настройке и балансировании разнообразных интересов.

Как нам представляется, время для реформирования системы высшего образования исключительно с помощью экономических инструментов (даже абстрагируясь от их несовершенства) упущено. Российские университеты стремительно теряют позиции в мировых рейтингах вузов. Можно много рассуждать о несправедливости этих рейтингов, о том, что публикации российских ученых на русском языке не принимаются в расчет и т. п., но бремя языка есть и у китайских вузов, а они в международных рейтингах год за годом поднимаются. Поэтому прежде всего необходимо реформировать систему лицензирования и аккредитации вузов и повысить уровень менеджмента в системе высшего образования.

Необходимо учитывать различия в оснащенности вузов материально-технической базой. Принятые решения о включении подавляющей части затрат на содержание имущества в нормативы подушевого финансирования не будут способствовать перераспределению государственной собственности (на что был расчет), а приведут к ухудшению условий по ее содержанию и развитию. Помещения не будут ремонтировать, их начнут сдавать в аренду. Чтобы предотвратить такое развитие, нужно начинать с административных мер. Имущество нужно инвентаризировать, а далее решать, сохранять «избыточные» мощности в системе высшего образования, несмотря на демографический спад, или искать

другие способы их использования. Только после решения этих проблем можно будет включать экономические механизмы.

Таким образом, в системе высшего образования (как и во всей социальной сфере) политические решения не удастся заменить экономическими. Сегодня нужно обсуждать не инструменты и механизмы — они известны, а политические и социальные последствия, к которым приведет принятие того или иного решения.

Раздел 2. Нормативы бюджетного финансирования и регулирование платы за обучение в государственных вузах

Как отмечалось в разделе 1, Федеральный закон № 83-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием правового положения государственных (муниципальных) учреждений» внес существенные изменения в финансово-экономические механизмы деятельности бюджетных и автономных учреждений, в том числе вузов.

В рамках настоящего раздела будут более подробно рассмотрены вопросы, связанные с установлением величины нормативных затрат на оказание высшими учебными заведениями образовательных услуг в расчете на одного бюджетного студента (нормативов финансового обеспечения¹), осуществляемых в рамках государственного задания, а также с регулированием стоимости обучения для платных студентов при использовании указанных нормативов.

В настоящее время завершается переход к финансированию бюджетных и автономных учреждений на основе нормативных затрат, поскольку в ст. 3 (ч. 8), п. в) ФЗ-83

¹ Норматив затрат на оказание образовательной услуги в расчете на одного бюджетного студента, норматив финансового обеспечения оказания образовательной услуги (обучения одного бюджетного студента) и норматив бюджетного финансирования используются далее как синонимы.

определено, в частности, что «...финансовое обеспечение выполнения государственного задания государственными бюджетными и автономными образовательными учреждениями осуществляется на основе федеральных нормативов финансового обеспечения образовательной деятельности».

Соответственно, возникли задачи определения объема оказываемых учреждением за бюджетные средства образовательных услуг, или государственного задания высшему учебному заведению на их оказание (иными словами, численности бюджетных студентов вуза), а также нормативных затрат на оказание данной услуги одному ее потребителю (студенту). С 2010 г. все федеральные органы исполнительной власти, выполняющие функции и полномочия учредителей вузов, были заняты разработкой методики расчета нормативов финансового обеспечения государственной образовательной услуги — реализации программ высшего профессионального образования.

Вместе с тем, поскольку в ФЗ-83, ст. 6 (ч. 5), п. 4 сохранено право бюджетного учреждения «сверх установленного государственного (муниципального) задания, а также в случаях, определенных федеральными законами, в пределах установленного государственного (муниципального) задания выполнять работы, оказывать услуги, относящиеся к его основным видам деятельности, предусмотренным его учредительным документом, в сферах, указанных в пункте 1 настоящей статьи, для граждан и юридических лиц за плату и на одинаковых при оказании одних и тех же услуг условиях», законодатель, стремясь ограничить коммерциализацию деятельности бюджетных учреждений, в той же статье оговорил, что «порядок определения указанной платы устанавливается соответствующим органом, осуществляющим функции и полномочия учредителя, если иное не предусмотрено федеральным законом»¹.

¹ Следует отметить, что ФЗ-83 не вводил никаких требований относительно порядка установления платы за оказываемые услуги физическим или юридическим лицам для автономных учреждений.

Это положение было воспринято вузовским сообществом как попытка создания инструмента контроля над ценами с целью предупреждения их завышения, поскольку завышение цен могло отсечь малообеспеченные слои от получения высшего образования на платной основе. Однако дальнейшее развитие событий показало ошибочность подобной интерпретации закона. Минобрнауки России выпустило приказ, требующий от вузов установления цен на образовательные услуги не ниже, чем величина субсидии, которую вуз получает от государства на обучение одного бюджетного студента (т. е. не ниже величины норматива финансового обеспечения такой же услуги, выполняемой в рамках государственного задания)¹.

После проведения Минобрнауки России в апреле 2012 г. конкурса по распределению контрольных цифр приема на обучение за счет средств федерального бюджета между государственными и негосударственными вузами на 2012/2013 учебный год было вновь выдвинуто требование о том, что цены на образовательные услуги должны быть не ниже, чем величина норматива бюджетного финансирования, которую вуз получает от государства на обучение одного студента на бюджетном месте².

Указанное положение об ограничении цены образовательных услуг снизу закрепляется в Государственной программе «Развитие образования на 2013–2020 годы», что показывает, что данное правило становится частью государственной политики в сфере образования, в том числе высшего.

В связи с тем, что нормативы затрат на оказание услуг физическому лицу в рамках государственного задания (нормативы финансового обеспечения), помимо всех других своих функций, фактически становятся ограничением снизу цены платного обучения, рассмотрим принципы их установления более подробно.

¹ Приказ Минобрнауки России от 20 декабря 2010 г. № 1898.

² См.: Письма Минобрнауки России от 30 мая 2012 г. № ИБ-74/02 и от 31 мая 2012 г. № ИБ-771/02.

НОРМАТИВЫ БЮДЖЕТНОГО ФИНАНСИРОВАНИЯ ВУЗОВ

В разделе 1 были частично обсуждены проблемы определения нормативов затрат и последствия той или иной модели их определения для развития системы высшего образования. Здесь этот анализ будет дополнен, прежде всего, с позиций адекватности их установления по специальностям (нормативам подготовки), а также правомерности использования нормативов бюджетного финансирования в качестве регулятора цен платного обучения.

Нормативы затрат в расчете на одного бюджетного студента вуза были в 2012 г. установлены впервые за последние 20 лет¹. Как отмечалось в разделе 1, они были дифференцированы по специальностям (направлениям подготовки) и программам (уровням высшего образования) — бакалавриата, специалитета и магистратуры, а также ряду других параметров.

Кроме того, в этих нормативах учитывалась значительная часть затрат на содержание имущества учебного заведения, однако при этом не учитывались существенные различия в имущественных комплексах вузов. Все попытки экспертов добиться введения двух нормативов: норматива затрат на ведение собственно учебной деятельности и норматива затрат на содержание имущества, что позволило бы в значительной степени учесть указанные различия в имущественных комплексах вузов — не нашли поддержки Минфина России, который считает, что введение единого норматива позволит оптимизировать эти имущественные комплексы: вузы будут активно избавляться от избыточного имущества, если норматив не позволяет его финансировать. То обстоятельство, что выведение части имущества из целостного имущественного комплекса далеко не всегда возможно, в расчет не принималось.

¹ <http://минобрнауки.рф/%D0%B4%D0%BE%D0%BA%D1%83%D0%BC%D0%B5%D0%BD%D1%82%D1%8B/2173/%D1%84%D0%B0%D0%B9%D0%BB/501/12.03.29-%D0%98%D0%91-50.%D0%92%D0%9F%D0%9E.pdf>

Задание нормативов финансирования фактически означало установление стоимости (цены) образовательной услуги высшего образования, которую государство платит вузу за ее оказание студентам по каждой специальности (направлению подготовки). Другими словами, идеологически государство переходило к закупке образовательных услуг у их производителей (в рассматриваемом случае — вузов) по определенной самим государством цене. Переход к распределению контрольных цифр по конкурсу еще более подчеркивал это изменение: госзадание, по сути, заменялось госзаказом, хотя Минобрнауки России и старается не замечать данной трансформации¹.

При установлении единого норматива бюджетного финансирования государство мыслит образовательную услугу как совершенно одинаковую, которую оно — государство — предоставляет каждому потребителю (студенту). Вместе с тем одинаковость услуги должна пониматься как услуга одного и того же качества, потребляемая в одних и тех же условиях, т. е. это стандартная услуга, оказываемая в стандартных же условиях. Вообще говоря, в таких предпосылках надо было бы предположить, что и потребитель услуги (студент) также стандартен, а также одинаковы производители образовательных услуг высшего образования, т. е. вузы. Во всяком случае это должно подразумеваться для качества образования в разных вузах по одной и той же специальности (направлению подготовки). Таким образом,

¹ Если открыто заменить государственное задание государственным заказом, распределяемым на конкурсной основе, то необходимо, чтобы процедура конкурса проходила в соответствии с ФЗ-94. Совершенно понятно, что это вызвало бы шквал недовольства вузовской общественности, поэтому процедура была подведена под действие Гражданского кодекса РФ, разрешающего передавать бюджетные субсидии негосударственным организациям (ст. 69). В апрельском 2012 г. публичном конкурсе участвовали только вузы, подведомственные Минобрнауки России, и негосударственные вузы. В настоящее время прорабатывается вопрос, как распространить эту конкурсную процедуру и на вузы, подведомственные другим ФОИВ.

государство рассматривает систему высшего образования как один большой вуз, между однородными частями которого надо оптимально распределить студенческий контингент. При сделанных предположениях эта задача формально решается достаточно просто — надо распределить численность студентов и соответствующие ресурсы между вузами так, чтобы обеспечить их функционирование с минимальными затратами с учетом всех имеющихся в конкретном вузе специальностей и направлений подготовки. На деле же все вузы, имеющие даже одинаковый набор специальностей (направлений подготовки), действуют в разных условиях и принимают на обучение разных по способностям и знаниям (очень приблизительно измеренным с помощью баллов ЕГЭ) студентов.

В условиях больших различий между вузами установление нормативов бюджетного финансирования по специальностям (направлениям подготовки) приведет к весьма серьезным последствиям для большинства российских высших учебных заведений. С учетом того что подведомственные Минобрнауки России государственные вузы расположены во всех субъектах Российской Федерации, сильно различающихся по социально-экономическому положению, ситуация еще более осложняется.

Прежде всего введение нормативов по специальностям (направлениям подготовки) приведет к тому, что могут пострадать сильные вузы, слабые вузы во многом выиграют, а позиции средних вузов практически не изменятся. Действительно, два вуза, формально обучающие по одним и тем же специальностям (направлениям подготовки), могут существенно различаться по условиям оказания образовательной услуги: у них, прежде всего, могут быть разными условно-постоянные расходы (исторически сложившийся имущественный комплекс, разные тарифы на коммунальные услуги в разных регионах). Оптимизировать же ситуацию за счет перетока студентов из одного вуза в другой или путем резкого увеличения приема в один из них в большинстве случаев совершенно невозможно (например, отсутствуют учебные площади, общежития и пр.). При этом

разнесение различных условно-постоянных расходов на разные по численности контингенты еще больше может усложнить положение одного из вузов, при этом им может оказаться хороший вуз, который учит немногих студентов, но учит хорошо. А другой вуз набирает большой контингент, «плотно» использует учебные площади, но учит хуже, а иногда и значительно хуже (а вопрос перераспределения госзадания в зависимости от качества подготовки отдан на откуп учредителю или конкурсу, условия проведения которого малопонятны).

Следует еще раз отметить, что при установлении нормативов бюджетного финансирования многие специалисты (мы в том числе) предлагали финансировать условно-постоянные расходы отдельно: на основе субсидии на содержание имущества. Одна эта мера уже поставила бы вузы в более равное положение.

Можно выделить также еще целый ряд достаточно важных причин неэффективности использования единых по специальностям (направлениям подготовки) нормативов бюджетных расходов.

Переменные расходы вузов в условиях такой большой страны, как Россия трудно унифицировать. И дело не в установленных коэффициентах по заработной плате в районах Крайнего Севера или Дальнего Востока, а в существенно различных уровнях жизни населения даже близко расположенных регионов.

Действительно, норматив бюджетного финансирования по специальностям (направлениям подготовки) в бакалавриате и специалитете, если не принимать в расчет приоритетные или трудоемкие специальности и направления подготовки, составил в 2012 г. от 60 до 66 тыс. руб. в год. При этом заработная плата профессорско-преподавательского состава (ППС) вузов по различным регионам может различаться весьма существенно.

Это очень хорошо подтверждают опубликованные недавние результаты мониторинга заработной платы ППС российских вузов в октябре 2012 г. Так, средняя заработная плата преподавателей Алтайского государственного медицинско-

го университета составила в октябре 2012 г. 25,6 тыс. руб., или 156,2% к средней по экономике региона, в Воронежской государственной медицинской академии имени Н.Н. Бурденко 19,6 тыс. руб. (99,1% к средней по экономике региона), а в Российском национальном исследовательском медицинском университете — 24,1 тыс. руб., или 51,5% от средней по экономике Москвы, при этом набор специальностей в данных вузах практически совпадает¹.

Соответственно, последствия введения единых нормативов по специальностям (направлениям подготовки) будут для высших учебных заведений, расположенных в разных регионах, совершенно разными. В вузах дотационных регионов заработная плата должна будет еще вырасти, в Москве и Санкт-Петербурге экономическое положение достаточно сильных вузов, подведомственных Минобрнауки России, ухудшится в связи с уменьшением бюджетного финансирования (хотя пока и не очень значительно, так как это уменьшение коснется только первого курса), и, чтобы его стабилизировать, они уже начали поднимать цены платного обучения, поскольку конкурс на поступление в них остался высоким. Для менее престижных вузов (вузы, имеющие особый статус или подведомственные не Минобрнауки России, а другим ФОИВ, мы здесь не рассматриваем) ситуация практически не изменилась, так как и ранее удельные расходы на одного бюджетного студента у них приближались к установленным нормативам.

В принципе требование Президента Российской Федерации В.В. Путина довести среднюю заработную плату ППС вузов к 2018 г. до 200% от средней по экономике соответствующего региона (Указ № 597 от 7 мая 2012 г.) фактически отменяет установление нормативов бюджетного финансирования в тех формах, которые в настоящее время предложены.

Простой мысленный эксперимент показывает, что норматив бюджетного финансирования в расчете на одного студента может считаться нормативом с большой условностью.

¹ <http://минобрнауки.рф/%D0%BD%D0%BE%D0%B2%D0%BE%D1%81%D1%82%D0%B8/2849>

Если в вуз пришел один студент для обучения по данной специальности (направлению подготовки), то норматив должен быть очень большим, чтобы вуз мог организовать образовательный процесс. Другими словами, за подушевой норматив невозможно обучать одного студента. Более того, когда говорится, что норматив должен быть таким, чтобы обеспечить обучение академической группы в 25 студентов в течение года, то в большинстве случаев и это оказывается нереальным. Например, при уже упоминавшемся нормативе финансирования в 60 тыс. руб. (установлен Минобрнауки России на 2012/2013 учебный год по специальностям, не требующим лабораторного оборудования) на группу из 25 бюджетных студентов должно быть выделено 1,5 млн руб. бюджетных средств в год, или 125 тыс. руб. в месяц. Даже если все указанные средства пойдут на оплату труда ППС, то с учетом начислений на заработную плату месячный фонд собственно заработной платы составит 96,15 тыс. руб. Если исходить из средней заработной платы в России в настоящее время в 25,4 тыс. руб. (от мизерных бюджетных ставок мы отвлекаемся), то за эти деньги вуз сможет нанять не более четырех преподавателей. Вряд ли они смогут обеспечить эффективное (современное) обучение студентов. При этом мы абстрагировались от необходимости оплачивать, помимо преподавателей, АУП и УВП, содержать имущественную базу вуза, пусть и не требующую лабораторного оборудования, но требующую хотя бы компьютеров, библиотеки, мебели и т.п. В принципе можно рассчитать, начиная с какой численности студенческого контингента подушевой норматив позволяет осуществлять нормальный образовательный процесс в соответствии с государственными образовательными стандартами. Но такая постановка задачи даже не рассматривается.

Нормативы затрат МГУ и СПбГУ, федеральных и национальных исследовательских университетов, а также вузов, получивших указом президента право устанавливать свои собственные образовательные стандарты, превышающие ФГОС, остались значительно более высокими по сравнению с теми нормативами, по которым распределялись КЦП на 2012/2013 учебный год между подведомственными Мин-

обнауки России и негосударственными вузами. Можно предположить, что стремление вывести не менее пяти российских университетов в число первых 100 вузов в международных рейтингах приведет к еще большему отрыву нормативов их финансового обеспечения от остальных. При этом не исключен вариант, что в лучших российских университетах резко уменьшится число платных студентов, поскольку стоимость образовательных услуг для платных студентов (если вспомнить о требовании Минобрнауки России об ограничении снизу цен платного обучения) станет полностью недоступна для среднего класса, и тем более для детей из малообеспеченных семей, а для хорошо обеспеченных слоев станет сигналом к обучению их детей за границей.

Единство норматива бюджетного финансирования для вузов разного качества (определяемого хотя бы по баллам ЕГЭ поступивших в него студентов) ставит вопрос о качестве государственной аккредитации высших учебных заведений. У нас все государственные (и многие негосударственные) вузы имеют свидетельство о государственной аккредитации и, следовательно, считается, что они выполняют ФГОС, т. е. дают качественное образование. В этих условиях совершенно неясен предмет конкурса по распределению контрольных цифр приема между государственными и негосударственными вузами — формально все они одинаковы. Получается, что решение по результатам конкурса принимается на основе неформальных критериев.

Столь же спорна в этих условиях попытка Минобрнауки России на основе 50 показателей определить вузы с признаками неэффективности, хотя все обследованные вузы (государственные и негосударственные) аккредитованы государством. Результаты проведенного обследования, как представляется, удивили его заказчика (Минобрнауки России), который теперь всеми возможными способами стремится ослабить общественный резонанс¹.

¹ См., например, выступление министра образования и науки Д. В. Ливанова на парламентских слушаниях по законопроекту «Об образовании в Российской Федерации» 8 ноября 2012 г.

Выводы из сказанного — надо ужесточать процедуры лицензирования и аккредитации вузов, а также выравнивать уровень обеспеченности вузов учебными, административными и спортивными зданиями, сооружениями, лабораторным оборудованием, библиотеками, общежитиями и т. п. Пока этого не сделано, вводить единые нормативы по специальностям (направлениям подготовки) было крайне неэффективным решением¹. Использовать так определенные нормативы в качестве ориентиров для установления платы за обучение не только не эффективно, но и опасно для качества высшего образования и для финансовой устойчивости вузов.

НИЖНЯЯ ГРАНИЦА ЦЕНЫ ПЛАТНОГО ОБУЧЕНИЯ И ДОСТУП К ОБРАЗОВАНИЮ

Рассмотрим проблему использования норматива финансирования бюджетного студента для установления нижней границы на цену платного обучения, учитывая, что сами нормативы вызывают, как было показано, множество вопросов. Сначала обратимся к экономической теории, а потом к социальной и образовательной практике.

Требование установления платы за обучение платного студента не ниже величины норматива бюджетного финансирования, по-видимому, нужно рассматривать как запрет на перекрестное субсидирование: платный студент не может учиться за счет выделяемых вузу бюджетных средств (пусть величина этой субсидии и будет небольшой)². Здесь не место обсуждать обратную ситуацию, когда платным студентам устанавливалась плата за обучение, значительно превосходящая удельные расходы государства на бюджетного студента в условиях острого дефицита бюджетных средств на высшее образование. В настоящее время такая ситуация

¹ Более подробно вопросы нового механизма финансирования вузов см. в разделе 1.

² Точнее — за счет средств, выделяемых на обучение бюджетных студентов.

встречается реже, но тем не менее стоимость платного обучения по целому ряду специальностей во многих вузах превосходит нормативы бюджетного финансирования, причем нередко значительно. Кроме того, как уже было отмечено, введенные нормативы вызвали рост стоимости обучения для платных студентов в целом ряде сильных вузов, которые так попытались скомпенсировать снижение у них объемов бюджетного финансирования.

В 90-х и начале 2000-х гг. перекрестное субсидирование (от платных студентов к бюджетным) позволило вузам выжить, а государству — сохранить достаточно работоспособную систему ВПО. Но отсюда отнюдь не вытекает, что в новых условиях обратный процесс перекрестного субсидирования (на этот раз со стороны бюджета) должен позволить вузам сохранить платный контингент в условиях сокращающейся в силу демографических причин общей численности студентов.

Вопрос, однако, в том, насколько эта мера эффективна и отвечает ли она задаче построения рациональных механизмов финансирования высшего образования. Возникает и другая проблема — распространиться ли данное требование об установлении платы за обучение на уровне норматива бюджетного финансирования на негосударственные вузы, которые участвовали в конкурсе по распределению КЦП и получили бюджетное финансирование и бюджетный контингент? А также на автономные вузы, про которые законодатель «забыл», устанавливая требование по разработке порядка определения цены на платные услуги?

В экономической теории государственного сектора обосновывается необходимость государственного предоставления чистых общественных благ¹. Но государство предоставляет далеко не только указанные общественные блага. К числу важнейших причин государственного обеспечения благами, не являющимися чисто общественными (включая образование), относится необходимость их справедливого

¹ *Myles G.D. Public Economics. Cambridge University Press, Cambridge, 1995.*

распределения, отсутствие совершенной конкуренции на рынках (в частности, наличие высоких транзакционных издержек на соответствующем рынке по сравнению с государственным предоставлением блага), отсутствие некоторых важнейших рынков (в частности, рынков страхования многих важнейших рисков, фьючерсных рынков определенных товаров и услуг), циклический характер развития рыночной экономики и недоиспользование ресурсов в ходе цикла, а также наличие экстерналий при производстве и потреблении многих товаров и услуг. Несколько особняком в этом списке причин стоит существование мериторных благ (*merit goods*), т. е. благ, удовлетворяющих «достойные, или социально значимые» с общественной точки зрения (вытекающие из общих ценностей сообщества) потребности, что оправдывает вмешательство государства в суверенитет потребителя и ограничение возможностей свободного потребительского выбора¹.

Образование часто предоставляется государством бесплатно. Во многих европейских странах, как, например, во Франции или Германии, высшее образование бесплатно для потребителя (или почти бесплатно — студент платит небольшой организационный взнос)², и, во всяком случае, в большинстве стран оно в той или иной степени субсидируется государством. Это происходит, несмотря на то что образование не относится, как уже было отмечено, к чисто общественным благам. Предельные издержки предоставления услуг образования не равны нулю (часто предельные издержки образования близки к средним), т. е. на эти услуги может быть установлена плата на уровне предельных издержек. Образование, таким образом, представляет собой частное благо, в той или иной степени предоставляемое государством.

В экономической теории государственное финансирование услуг образования объясняется наличием перераспределительных соображений, существованием экстерналий

¹ *Musgrave R.A. The Theory of Public Finance. N.Y.: McGraw-Hill, 1959.*

² Во Франции исключением являются элитарные высшие школы.

при получении отдельными индивидуумами образования и отнесением образования к мериторным благам. Проанализируем первые два соображения более подробно.

Образование может быть рассмотрено как инвестирование в человеческий капитал¹. Согласно указанному подходу, каждый индивидуум стремится к максимизации дохода, получаемого за время своей жизни. Получение образования, с одной стороны, требует (при частном обеспечении этим благом) расходов, а с другой — вызывает недополучение дохода за время обучения. Вместе с тем более высокий уровень образования позволяет получать больший доход при осуществлении трудовой деятельности (это вытекает как из теории развития человеческого капитала, так и из теории, рассматривающей функцию образования как сигнальную², дающую возможность работодателю отделить эффективных работников от неэффективных). Сопоставляя расходы на образование (плата за обучение и упущенный доход) с его отдачей (приростом доходов от трудовой деятельности), каждый индивид может выбрать оптимальный уровень образования (такой подход игнорирует тот факт, что получение образования может само по себе быть ценно для индивидуума). Если бы существовали совершенные рынки капитала и рынки, позволяющие избежать риска будущего недополучения планируемого дохода, то лица, не имеющие средств на оплату обучения, могли бы взять необходимые средства в кредит и получить оптимальный (желаемый ими) уровень образования.

Однако такие рынки не являются совершенными. В частности, получение образовательных кредитов не является общедоступным, существуют большие риски их невозврата. В результате индивиды из бедных слоев населения при частном обеспечении услугами образования не могут получить его в необходимом объеме. Такая ситуация означает,

¹ *Becker G.* Human Capital: A theoretical and empirical analysis with special reference to Education. The University of Chicago Press, 1994.

² *Spence M.* Job Market Signaling // *The Quarterly Journal of Economics.* Vol. 87. No 3. 1973.

во-первых, что в условиях постиндустриального общества отсутствие доступа бедных слоев населения к качественно-му образованию приведет к достижению уровня развития человеческого капитала, недостаточного для устойчивого экономического развития. Во-вторых, учитывая наличие зависимости между уровнем образования и получаемыми доходами, можно предположить, что недостаточно образованные граждане останутся бедными (возникает так называемая ловушка бедности¹), и в обществе будет усиливаться дифференциация доходов. В свою очередь, рост дифференциации доходов ведет к поляризации политических сил, что затрудняет принятие сложных и ответственных решений в области экономической политики. Возникает опасность популизма, проведения мягкой бюджетной и денежной политики, затрудняющей стабильное экономическое развитие.

Выходом из ситуации, в которой бедные имеют меньший доступ к образованию, может стать бесплатное или льготное предоставление государством образовательных услуг (которое было во многих странах исторически первым решением), развитие рынка образовательного кредитования, включая государственные займы, а также государственное гарантирование и субсидирование процентной ставки по этим кредитам.

Установление платы за образование на уровне более низком, чем предельные издержки оказания образовательных услуг, может привести к противоположной проблеме — к перепотреблению образовательных услуг. Для того чтобы этого избежать, часто используется рacionamento, заключающееся в обеспечении государством одинакового бесплатного уровня образования, при котором дополнительные образовательные услуги предоставляются за плату. Тем не менее проблема обеспечения равенства (справедливости), как правило, более значима по сравнению с проблемой возможного перепотребления (одна из мер по преду-

¹ *Sachs J. D. The End of Poverty: Economic Possibilities for Our Time. N. Y.: Penguin Books, 2005.*

преждем возможного перепотребления образовательных услуг в России — невозможность получения более одного высшего образования за счет средств бюджета¹). Это особенно очевидно в школьном образовании, которое в развитых странах практически повсеместно предоставляется бесплатно. При обсуждении высшего образования проблема равенства, по-видимому, менее значима, чем в среднем образовании. Однако очевидно, что наличие для бедных слоев населения высоких рисков некупаемости вложений в высшее образование будущим увеличением заработков является серьезной причиной того, что развитие рынка образовательных кредитов не может заменить государственного субсидирования (в той или иной форме) его получения.

Приведенные соображения об участии государства в предоставлении услуг образования не учитывают, однако, того, что образование порождает и существенные положительные внешние эффекты².

От получения образования выигрывает не только тот, кто его получает, но и все общество. Это проявляется как в более высоких темпах экономического развития, так и в том, что более образованные граждане способствуют развитию науки, культуры, искусства, снижению уровня преступности, имеют более высокий уровень здоровья, большую продолжительность жизни и т.д. В теории частный спрос на образование не принимает во внимание эти

¹ Вместе с тем следует отметить, что априори нельзя установить, будет ли получение второго высшего образования действительно его перепотреблением. Возможны разные варианты. Но государство в настоящее время не может себе позволить учитывать эти различия. Поэтому оно унифицирует подход, считая своей обязанностью финансировать из бюджета тех студентов, которые прошли конкурсный отбор, поскольку это предусмотрено Конституцией Российской Федерации, и не считает возможным в условиях дефицита бюджетных средств даже на финансирование первого высшего образования финансировать получение второго.

² *Weisbrod B.A.* External benefits of public education; an economic analysis. N.J.: Industrial Relations Section, Dept. of Economics. Princeton University, 1964.

экстерналии, так как учитывает только индивидуальную задачу от образования. Соответственно, частное предоставление образования не приведет к достижению оптимального уровня образования в обществе (и, что не менее важно, к оптимальному потреблению или производству других благ или услуг, важных с социальной точки зрения)¹.

Проблемы экстерналий с помощью государственной политики могут быть решены путем введения специальных налогов, штрафов, субсидий, установления необходимых прав собственности и развития соответствующих рынков, введения специальных норм, установления определенных требований к экономическим агентам². В отношении образования государственная политика, направленная на интернализацию экстерналий и реализацию свойства мериторности образования, заключается в установлении обязательности некоторого минимального уровня образования (в России — среднего одиннадцатилетнего образования), в наличии полностью или частично бесплатного обучения в вузе для прошедших по конкурсу или в субсидировании цен на платное образование. При обсуждении проблем экономики образования в странах с развитой рыночной экономикой рассмотренные вопросы о необходимости его субсидирования для граждан никогда не вызывали дискуссий. Обсуждение в последние десятилетия шло вокруг того, должно ли предоставление услуг образования осуществляться только государственными учреждениями или можно допустить их закупку (субсидирование) в частных образовательных учреждениях (речь шла в основном о средних школах); следует ли государству самому закупать образовательные услуги или целесообразно ввести образовательные ваучеры, выдаваемые потребителям, или использовать налоговые льготы; следует ли вводить ограничения на масштабы частного образования; регулировать ли сверху и снизу величину расходов местных сообществ на среднее

¹ *Cullis J., Jones P. Public Finance and Public Choice. Oxford University Press, 1998.*

² *Ibid.*

образование; каков должен быть размер субсидирования высшего образования; следует ли концентрировать государственные ресурсы на способных к обучению гражданах, повышая тем самым эффективность образования (утилитаристский подход), или следует обеспечивать равные затраты на образование всех индивидов, теряя в эффективности образования (причем более способные все равно будут получать большие выгоды от образования), или следует направлять больше ресурсов на компенсационное образование (роулсианский подход), выравнивая возможности граждан по зарабатыванию дохода.

Таким образом, из теоретических соображений вытекает, что цены на услуги высшего образования могут и должны субсидироваться, т. е. их уровень может и должен быть ниже предельных издержек предоставления соответствующих услуг вплоть до их бесплатного предоставления. При этом важную роль в системе образования должно играть компенсационное образование, сосредоточивающее усилия на обучении недостаточно способных граждан или выросших в условиях, неблагоприятных для получения образования и развития способностей.

Если приложить эти соображения к анализу обсуждаемых мер по регулированию цен на услуги высшего образования, то видно, что наличие в России бесплатного высшего образования для тех, кто сдал единый государственный экзамен на высокие баллы, не решает всех проблем. Высокие баллы ЕГЭ получают в большей степени абитуриенты из обеспеченных слоев населения, а низкий — из малообеспеченных, поскольку последние находятся в худших условиях с точки зрения подготовки и выявления способностей. Такие граждане также должны получать качественное образование не только потому, что они сами в этом заинтересованы, но и потому, что в этом заинтересовано все общество. Соответственно, получение ими образования также должно хотя бы частично субсидироваться.

Отсюда видно, что нормативные указания Минобрнауки России о ценообразовании фактически предполагают ужесточение разделения граждан на две категории: тех,

кто имеет балл ЕГЭ, достаточный для учебы на бюджетных местах (хотя, возможно, и не всегда в том вузе, в котором они хотят учиться), и тех, кто должен платить за свое образование. Такое разделение существовало и до введения ЕГЭ и после его введения, но запрещение вузу субсидирования платных студентов за счет бюджетного финансирования делает это разделение гораздо более значительным и более жестким.

Спецификой России¹ в сфере высшего образования является обучение в федеральных государственных вузах российских граждан и бесплатно (за счет бюджетных средств), и за плату. В развитых странах действует достаточно четкое правило: либо все учатся за плату, либо обучение для резидентов бесплатно (допускается взимание небольшого организационного взноса). При платном обучении вводятся исключения: например, введение для студентов из малообеспеченных семей государственных стипендий, которые могут полностью покрывать плату за обучение, особенно в случаях отличной успеваемости. Другой мерой является предоставление возвратных займов, когда сумма образовательного кредита списывается (погашается из государственных средств), если выпускник идет работать в нужные государству, но не очень престижные сферы деятельности или соглашается трудиться на отдаленных территориях, в случае же отказа работать по заданию государства он должен вернуть средства, затраченные на его образование².

¹ Подобная ситуация характерна также для некоторых постсоциалистических стран, в том числе бывших республик СССР (например Армении).

² Стоит отметить, что частичное субсидирование может возникать и в результате налоговых льгот на оплату образовательных услуг. В России такая льгота имеет форму налогового вычета, однако при ставке налога на доходы физических лиц в 13% сумма, которая таким образом субсидируется, крайне невелика и будет весьма небольшой, даже если разрешенную к вычету сумму расходов на образование увеличить.

В США в университете определенного штата¹ бесплатно (или за небольшую плату) могут учиться практически все молодые люди, родившиеся и /или проживающие в нем длительное время и получившие достаточно высокие баллы для поступления в вуз. При этом американцы из других штатов будут в нем учиться за счет собственных средств. Такой подход близок к модели западноевропейских стран, когда за бюджетные средства учатся «свои» (они также могут еще получать стипендию в случае нуждаемости), а иностранные студенты платят за обучение². Исключением из этого правила долгое время была Северная Европа, где не только свои, но и иностранные студенты не платили за обучение в высшей школе. Но в 2012/2013 учебном году Швеция стала отказываться от данной практики в силу быстрого роста числа иностранцев, стремящихся получить высшее образование в ее университетах.

Следует отметить, что в России в начале 2000-х гг. делались попытки разработки мер для преодоления или хотя бы смягчения ситуации, когда одни российские граждане учатся полностью бесплатно (на бюджетной основе), а другие полностью оплачивают свое обучение, хотя разница в набранных при поступлении в вуз баллах у этих двух категорий студентов могла быть совсем небольшой. Речь идет о попытке ввести государственные именные финансовые обязательства (далее — ГИФО), когда абитуриент в зависимости от результатов сдачи ЕГЭ должен был получать от государства большую или меньшую финансовую поддержку при обучении в вузе³. В то время модель ГИФО рассматривалась как внесение частичной доплаты (до стоимости обучения, установленной вузом) теми студентами, которые не по-

¹ *State University* — это университет штата, финансируемый из его бюджета.

² Этим объясняется повышенное внимание к привлечению иностранных студентов в европейские университеты.

³ См.: Клячко Т. Л. Государственные именные финансовые обязательства (ГИФО). Университетское управление. 2002; Она же. Модернизация российского образования: проблемы и решения // Отечественные записки. 2002. № 2.

Модель ГИФО

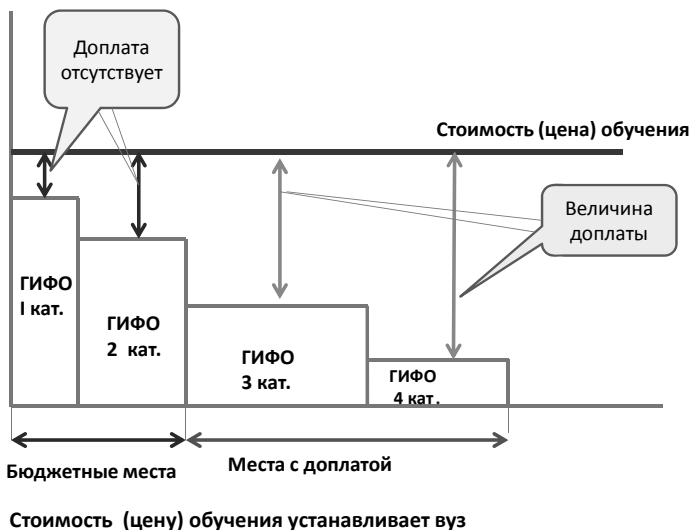


Рис. 1. Модель ГИФО — снятие жесткой границы между российскими гражданами, обучающимися за счет бюджета и самостоятельно оплачивающими обучение в вузе

пали на полностью бюджетные места (т. е. места, где доплата была равна нулю). При этом одни должны были доплачивать меньше, а другие — больше (рис. 1).

В первоначальном варианте модели государственных именных финансовых обязательств доплачивать должны были все, так как вуз мог установить цену обучения выше ГИФО первой — наивысшей по финансовому обеспечению — категории (рис. 2).

Однако в силу того что, согласно Конституции, в России высшее образование предоставляется бесплатно на конкурсной основе, а по Закону «Об образовании» не менее 170 студентов на 10 000 человек населения должны обучаться в государственных и муниципальных вузах за счет бюджетных средств¹,

¹ В новом Федеральном законе «Об образовании в Российской Федерации» эта норма изменена: вместо «не менее 170 чел. на 10 000 чел. населения» теперь в вузах на бюджетной основе должно обучаться

Первоначальная модель ГИФО

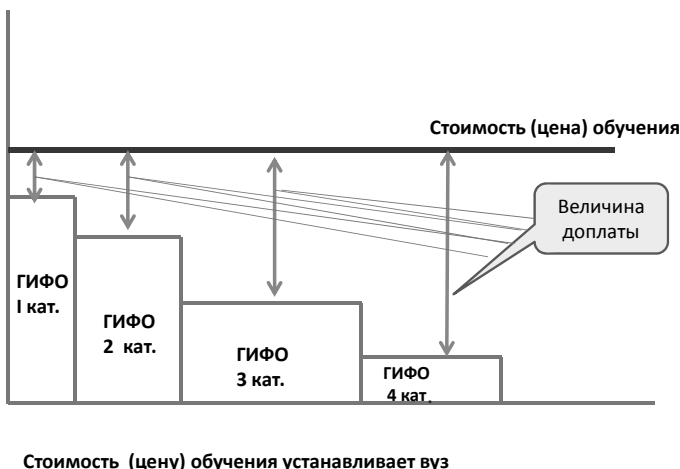


Рис. 2. Первоначальная модель ГИФО

указанный вариант в итоге не рассматривался. Более того, в модель было введено условие, что в государственном (муниципальном) вузе не менее 50% лучших по рейтингу студентов, поступивших на 1-й курс вуза, должны были учиться бесплатно (только за ГИФО). Таким образом, разграничение студентов на бюджетников и платников несколько смягчалось, но так и не было преодолено. В 2005 г. эксперимент по ГИФО не был продолжен, в том числе и потому, что в 2003 г. была сделана первая попытка устранить перекрестное субсидирование, и во многих вузах, включая и те, где проходил эксперимент, были значительно подняты цены платного обучения. Население расценило это повышение как следствие введения ГИФО, и этот механизм, не получив внятной поддержки со стороны вузов, потерял поддержку и со стороны платных студентов (их семей).

не менее 800 чел. на 10 000 чел. от численности молодежи в возрасте 17–30 лет.

В современных условиях модель ГИФО могла бы рассматриваться как государственно установленная (одобренная) система скидок от стоимости (цены) обучения, равной нормативу бюджетного финансирования, для той части студентов вуза, которые не прошли на бюджетные места, но получили неплохие баллы на ЕГЭ (рис. 3).

При этом для каждого студента, обучающегося на платном месте, величина указанной скидки должна была бы зависеть от набранных баллов на ЕГЭ. Такая модель помогла бы несколько снизить остроту проблемы доступа к (качественному) высшему образованию тех граждан, которые либо в силу малообеспеченности, либо в силу проживания в отдаленных регионах получили более низкие баллы ЕГЭ, что не позволило им учиться на бюджетных местах (бесплатно). Вместе с тем необходимо отметить, что полностью данную проблему этот подход (эта модель) все же не решает¹.

Как было отмечено, идея установления платы за обучение на уровне не ниже бюджетного норматива обучения одного студента заключается в том, чтобы запретить вузам субсидировать обучение платных студентов за счет средств бюджета. Кроме того, считается, что ограничение снизу на цены образовательных услуг (аналогично установлению минимальной цены на водку) может предотвратить оказание образовательных услуг низкого качества плохими или непрофильными вузами, например, по таким специальностям, как экономист, юрист, менеджер и пр.

Как нам представляется, достижение первой цели с помощью ценового регулирования, усиливающего неравенство в доступе к образованию и, соответственно, в будущем неравенство в доходах, является очевидной ошибкой, вытекающей из применения чисто технических соображений к содержательным проблемам образовательной политики. Вторая же цель действительно представляется достаточно важной, однако средство ее достижения является совершенно неадекватным. Решение задачи уменьшения масштабов

¹ Подходы к определению величины бюджетной субсидии будут рассмотрены далее.

Возможная трансформация модели ГИФО в новых условиях

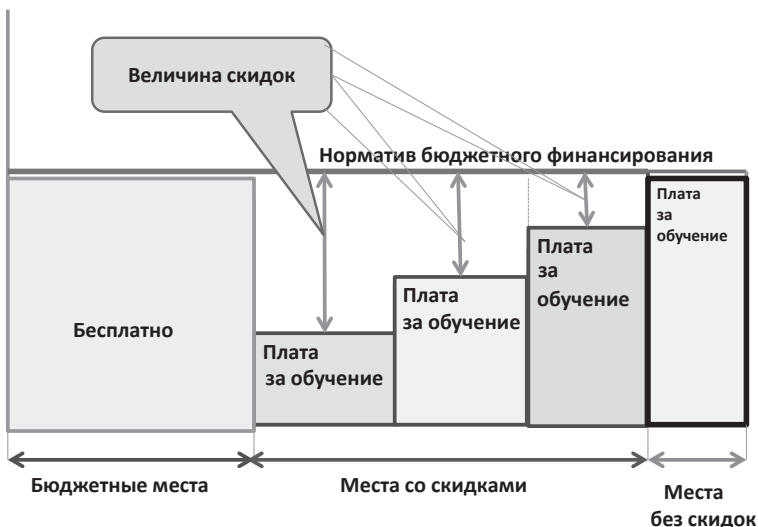


Рис. 3. Возможная модель типа ГИФО в новых условиях функционирования системы высшего образования

оказания образовательных услуг низкого качества лежит на пути повышения прозрачности рынка образования, позволяющей ослабить проблему асимметрии информации: формирование заслуживающих доверия рейтингов вузов, отражающих качество их образовательных услуг и даже рейтингов образовательных программ университетов, особенно магистерских; реформа лицензирования и государственной аккредитации образовательных учреждений и отдельных программ, предполагающая ужесточение требований к ним¹; мониторинг качества образовательных

¹ Ранее уже говорилось об ужесточении требований к лицензированию и аккредитации вузов, без чего установление нормативов бюджетного финансирования будет скорее разрушительным для системы высшего образования, чем приведет к росту качества вследствие конкуренции и экономического «удушения» слабых вузов.

услуг в вузах и закрытие тех, где качество образования окажется низким¹, и т.п.

Использование нормативов бюджетного финансирования как нижней границы цены аналогичной образовательной услуги для платных студентов, кроме уже отмеченных ошибок (непонимание целесообразности субсидирования цен на услуги образования и неэффективность использования ограничения на цены снизу для предотвращения появления услуг низкого качества), допускает серьезное противоречие: установление нормативов бюджетного финансирования предполагает однородность образовательных услуг и студентов, а использование нижнего ограничения цен основывается на предпосылке наличия существенной разницы между студентами-платниками и бюджетниками.

Сторонники использования норматива бюджетного финансирования как ограничения на цены снизу утверждают, что тот факт, что потребитель (студент) платит за услугу, свидетельствует о том, что он хуже (по уровню подготовки, способностям и пр.) того потребителя, который не платит (имеет высокие баллы ЕГЭ и может учиться бесплатно), поэтому цена, которую он платит, должна быть выше, но никак не ниже норматива бюджетного финансирования, представляющего собой цену, которую государство платит вузу за обучение бюджетного студента (затраты на обучение платного студента — доведение его до ума — должны быть больше, чем в случае «стандартного» бюджетного студента). При этом, однако, не учитывается то обстоятельство, что в сильном вузе за образование могут платить студенты, которые в вузе более низкого рейтинга могли бы учиться бесплатно. Следует также принимать во внимание, что затраты на обучение дополнительного платного студента (и, соответственно, цена на услугу) могут быть как больше, так и меньше (что наблюдается в большинстве случаев) норматива бюджетного финансирования. Наконец, надо учитывать то, что бюджетный студент («лучшего качества»)

¹ Это должно, в первую очередь, касаться тех вузов, которые устанавливают низкие (демпинговые) цены платного обучения.

за образование не платит, а студент-платник платит цену, которая сложилась на соответствующем рынке.

Таким образом, формальное «аккредитационное равенство», подкрепленное конкурсными процедурами распределения бюджетных мест при одинаковом нормативе бюджетного финансирования, приводит к плохим последствиям: во-первых, к неоптимальному распределению бюджетных мест между вузами и, как следствие, к неоптимальному распределению между ними бюджетных и платных студентов. Во-вторых, оно приводит к искажению понятия справедливости в системе высшего образования.

В связи с этим рассмотрим более подробно трансформированную модель ГИФО (см. рис. 3). С точки зрения потребителя образовательных услуг, эта модель достаточно понятна и справедлива: самые успешные выпускники школ (получившие самые высокие баллы на ЕГЭ) учатся за счет бюджетных средств (бесплатно), те, кто немного не дотянул до требуемого уровня, получают значительные скидки и т. п., вплоть до ситуации, когда абитуриент получил аттестат о среднем образовании (может поступать в вуз), но его знания невелики, поэтому он платит полностью или даже выше норматива бюджетного финансирования, что позволяет вузу его доучить до нужного для успешной учебы в вузе уровня.

Для вуза эта система также вполне комфортна, поскольку он действует рационально и набирает столько студентов со скидками, чтобы перекрыть потери, которые возникли бы у него в связи с повышением цены обучения и связанным с этим сокращением численности платных студентов. Другими словами, при росте цены обучения до уровня бюджетного норматива платный контингент вуза может сильно сократиться. При наличии скидок численность платных студентов будет увеличиваться и вуз сможет набрать столько платников, сколько ему необходимо для организации нормальной деятельности, с одной стороны, и сохранения на должном уровне качества образования, если он заботится о своей репутации — с другой. Следует отметить, что наши расчеты для среднего по численности студентов

российского вуза показывают, что оптимальным (при разных величинах скидок) оказывается вариант, когда цена платного обучения несколько ниже норматива бюджетного финансирования.

Государству в целом описанная ситуация также выгодна, поскольку увеличивается как доступность качественного высшего образования для населения, так и доходы вузов¹.

В связи с введением ценового регулирования для образовательных услуг следует заметить, что государственный характер подавляющего числа вузов, имеющих форму бюджетной или автономной организации, может быть оправдан двумя соображениями: необходимостью осуществления субсидирования цен на платные образовательные услуги и большей простотой контроля за качеством услуг, предоставляемых как за бюджетные средства, так и оплачиваемых непосредственными потребителями. Если, по мнению Минобрнауки России и Минфина России, не следует допускать субсидирования платных услуг вузов и, более того, цены должны быть на уровне норматива бюджетного финансирования, который во многих случаях, по-видимому, превышает предельные издержки, то не вполне ясно, зачем нужны именно государственные вузы. Если предоставлять услуги образования по цене, равной или большей, чем предельные издержки, тогда, с экономической точки зрения, вполне оправданной является приватизация государственных вузов и дальнейшая закупка у них образовательных услуг в пользу абитуриентов, имеющих высокие баллы ЕГЭ.

¹ Будут вузы, где стоимость платного обучения будет равна нормативу бюджетного финансирования (не будет скидок), где она будет выше, а значит, в конечном итоге расходы на бюджетного студента в этих вузах будут выше норматива; будут и вузы, где стоимость платного обучения будет ниже норматива, что означает, что расходы на бюджетного студента понизятся, так как государству будет выгодно дать части платных студентов скидку и оно руками этих вузов перераспределит бюджетные средства в пользу части своих граждан, помогая им тем самым получить качественное образование.

Для более подробного изучения возможных последствий установления ограничения снизу на уровень цен на услуги высшего образования рассмотрим сначала абстрактную ситуацию, при которой бюджетного финансирования, получаемого вузом на выполнение государственного задания, достаточно для его нормального функционирования и обучения студентов на бюджетных местах. В этом случае, принимая во внимание чисто экономические соображения, ценообразование на дополнительные платные образовательные услуги целесообразно осуществлять по предельным издержкам. Такая политика при стандартных предпосылках принесет вузу максимальную прибыль. Предельные издержки обучения в каждом вузе при этом могут быть как больше, так и меньше норматива бюджетного финансирования. Они могут быть почти нулевыми, если обучение дополнительного платного студента не требует формирования еще одной учебной группы, и могут быть весьма большими, если для обучения этого студента нужно осуществлять капитальные вложения или арендовать учебные площади. Если бы образовательные услуги были однородны, а число вузов, предоставляющих такие услуги, было бы достаточно большим, то можно было бы говорить о формировании единой по отрасли цены на уровне дополнительных затрат на одного студента, которые необходимы для удовлетворения спроса населения. Однако услуги образования лишь до некоторой степени являются взаимозаменяемыми. Образовательный рынок является сегментированным, и цены формируются при взаимодействии потребителей с группами вузов, обучающихся по одной и той же специальности (направлению подготовки) с близким качеством.

Важной особенностью спроса на образование является то, что для того чтобы предъявить такой спрос, нужно иметь не только желание учиться, но и необходимую подготовку, поэтому только снижение цены не может привлечь в конкретный вуз любое число студентов. Число абитуриентов, которые хотят и могут учиться по определенной специальности в конкретном вузе, является достаточно ограниченным.

Часть из них поступает на бюджетные места, другая, имеющая более низкие баллы ЕГЭ, — на платные.

Из тех, кто поступает на платные места, некоторые абитуриенты хотят учиться именно в этом вузе, и они (их семьи) могут и хотят оплатить это обучение. Однако таких абитуриентов (особенно поступающих в хорошие технические вузы) немного, поскольку распределение абитуриентов по возможностям оплаты обучения и распределение по уровню способностей и подготовки не совпадают. У этой части абитуриентов спрос неэластичен по цене (по крайней мере, в определенных пределах ее колебаний).

Другая, значительная часть абитуриентов, не прошедшая на бюджетные места, может реализовать выбор из нескольких вариантов: а) платить в этом вузе за обучение; б) пойти в другой вуз такого же уровня на платное место (возможно, чуть более дешевое); в) не платить за обучение, а идти учиться на бюджетное место в вуз, в котором проходной балл ниже, чем в том, в котором абитуриент желал бы учиться, но не проходит по конкурсу на бюджетное место; г) пойти учиться по другой специальности (направлению подготовки) на бюджетное место (или на платное, но по цене значительно более низкой, чем в остальных случаях).

У этой части абитуриентов спрос чувствителен к изменениям цены. Конкуренция по цене между вузами одинакового качества образования также, разумеется, имеет место, несмотря на то что данная услуга является дифференцированной. Таким образом, в хороших и дорогих вузах скидки с обычной цены для этой группы абитуриентов, имеющих почти проходной балл, должны быть очень существенны, чтобы удержать их от перехода в другой вуз на бюджетные места или на дешевые платные места.

Приведенные соображения формально являются правильными, и в этих терминах можно легко показать абсурдность требования установления платы на уровне не ниже норматива бюджетного финансирования: предельные издержки могут быть выше и ниже этого норматива, но стремление к равенству и наличие экстерналий требуют установления цен ниже предельных издержек.

Однако рассмотренные соображения базируются на малореалистичной для России предпосылке о том, что норматива бюджетного финансирования достаточно для обучения бюджетных студентов. Это совсем не так. У ряда хороших экономических вузов доля бюджетного финансирования составляет около трети всех финансовых ресурсов, притом что число платных студентов примерно равно числу бюджетников. Цена образовательных услуг у них близка к нормативу бюджетного финансирования, хотя обычно она несколько ниже. Высокая доля внебюджетных доходов при этом объясняется наличием платных услуг, связанных с дополнительным образованием и научно-исследовательскими работами. В ряде хороших технических вузов платников меньше, чем бюджетных студентов, а цена ниже, чем бюджетный норматив, так как спрос на услуги этих вузов ограничивается числом абитуриентов, достаточно способных и подготовленных для учебы. В низкорейтинговых (по баллам ЕГЭ) вузах ситуация может быть различной: они могут осуществлять набор на платные места, как приняв требуемое число бюджетных студентов, так и не выполнив контрольных цифр приема. В последнем случае набор платников осуществляется на непрофильные для вуза специальности, связанные с менеджментом, экономикой и правом. Цены в таких вузах обычно весьма низкие и меньше бюджетного норматива.

Однако в любом из рассмотренных случаев в современных условиях российские государственные вузы (плохие или хорошие, технические или гуманитарные) не могут нормально функционировать, получая одно лишь бюджетное финансирование и не имея платных студентов. За счет внебюджетных источников финансируется значительная часть заработной платы преподавателей и административно-управленческого персонала, часть расходов на текущий ремонт, расходы на транспорт и связь, комплектование библиотеки и др. Именно с учетом этого обстоятельства следует рассматривать требование об установлении цены платного обучения не ниже величины бюджетного норматива,

закрывающееся, по сути, в резком росте цены образовательных услуг в большинстве вузов.

Об этом, в частности, свидетельствует мониторинг платы за обучение, проведенный Минобрнауки России в 2010/2011 учебном году в 435 государственных вузах¹.

Например, в алтайских вузах средняя цена платного обучения колебалась от 31,4 тыс. руб. до 56,3 тыс. руб. При этом минимальные цены платного обучения изменялись по этим вузам в значительно более узком диапазоне: 26,0–31,2 тыс. руб. Исключение составил только Алтайский государственный медицинский университет, где минимальная цена практически равнялась средней: 52,5 тыс. руб. при средней 55,8 тыс. руб.² При установлении нижней границы цены в 60 тыс. руб. платное образование для жителей этого региона станет практически недоступным.

Не менее информативным является сравнение установленных нормативов финансирования и стоимости платного образования по специальностям и направлениям подготовки. По математике средняя стоимость обучения за год составила 37,3 тыс. руб., по физике — 36,0 тыс. руб., биохимической физике — 32,8 тыс. руб., радиофизике и электронике — 42,7 тыс. руб. Аналогичная картина наблюдалась по естественным наукам: химия — 41,3 тыс. руб., биология — 36,2 тыс. руб., зоология — 38,8 тыс. руб. и т. п.

Если взять достаточно престижные инженерные специальности, например, энергетику, энергетическое машиностроение и электротехнику, то здесь стоимость платного обучения сильно варьировала: по тепловым электрическим станциям она едва превысила 45 тыс. руб., по электроэнергетическим системам и сетям составила 43,3 тыс. руб., а вот по плазменным энергетическим установкам достиг-

¹ Естественно, что за два года цена платного обучения выросла, но представляется, что в большинстве регионов, особенно высоккодотационных, она изменилась незначительно, так как реальный рост доходов населения в них был небольшим. Кроме того, конкурентом высшего образования за деньги населения стало ЖКХ.

² <http://www.edu.ru/abitur/act.65/index.php>

ла 92,5 тыс. руб. Но в основном плата за обучение по инженерным специальностям колебалась от 36,0 тыс. руб. до 55–57 тыс. руб. Несколько лучше была ситуация в гуманитарных науках, где цены на образовательные услуги вузов в ряде случаев были выше 100 тыс. руб. Следует отметить, что в традиционно считающимися престижными экономике и управлении наивысшая средняя стоимость платного обучения была по экономике: 66,7 тыс. руб.¹

Все эти данные хорошо иллюстрируют простой вывод: установление цен платного обучения на уровне нормативов бюджетного финансирования по специальностям приведет к резкому падению спроса на специальности, которые необходимы для модернизации российской экономики.

Реализация рассматриваемого требования — превышения цен на платное обучение над нормативами бюджетного финансирования — повлечет за собой существенный отток достаточно сильных студентов с почти проходным баллом из хороших вузов на бюджетные места в вузы более низкого рейтинга (по баллам ЕГЭ), вытеснив оттуда абитуриентов с более низкими баллами на бюджетные места в вузы еще более низкого рейтинга и т. д. до негосударственных вузов, которые, за редким исключением, предоставляют образование низкого качества за низкую же цену. В результате этого произойдет, во-первых, ухудшение качества контингента в государственных вузах разного рейтинга, во-вторых, уменьшение доходов государственных вузов от платных студентов, так как повышение цен вряд ли сможет компенсировать уменьшение численности платных студентов.

Суммируя сказанное, можно отметить еще целый ряд негативных последствий решения о регулировании цен на образовательные услуги:

1. Установление нижнего ограничения на цены образовательных услуг, т. е. отсутствие субсидирования государством цен на платное образование приведет к получению населением высшего образования более низкого

¹ <http://www.edu.ru/abitur/act.66/index.php>

уровня (качественно и количественно), чем общественно оптимальный. При этом понятие субсидирования цен со стороны государства в обсуждаемом контексте носит не вполне четко определенный характер. Как было показано, при возрастающей кривой предельных издержек оказание образовательных услуг может считаться субсидируемым при установлении цены ниже предельных издержек данного вуза (или группы вузов с однородными услугами). Сравнение существующей (без регулирования) платы за обучение с нормативом бюджетного финансирования (особенно при наличии у каждого вуза количественного лицензионного ограничения по предельному контингенту обучающихся) не позволяет сделать вывод о том, выше или ниже эта плата, чем предельные издержки, поскольку в большинстве случаев вузы должны будут существенно поднять плату над сложившейся в настоящее время на образовательном рынке ценой, то цены, по-видимому, станут выше предельных издержек. Иными словами, цены не только не будут субсидироваться, но вуз будет получать кроме возмещения затрат по предельным издержкам дополнительную монопольную ренту.

2. Сильные и средние технические вузы лишатся хороших студентов, получивших баллы, которые лишь несколько ниже проходных. Эти студенты, которые могли бы учиться за плату в данных вузах (являющихся для них приоритетными), уйдут в более низкорейтинговые (по уровню ЕГЭ) вузы, чтобы учиться на бюджетных местах, а вытесненные ими абитуриенты будут учиться либо на бюджетных местах на других специальностях, которые в настоящее время не заполнены, поскольку пользуются меньшим спросом, либо на платных местах в негосударственных вузах, не имеющих нижнего ограничения по уровню цены. Соответственно, в хороших вузах останутся только те студенты из числа имеющих достаточно высокие баллы ЕГЭ, которые смогут платить за обучение по повышенным ценам. А поскольку, как уже отмечалось, распределение студентов по уров-

ню доходов их родителей и распределение по способностям в общем случае не совпадают, можно предположить ухудшение качества студенческого контингента в государственных вузах. В результате усилится деградация технического образования, где уже в настоящее время наблюдается концентрация на бюджетных местах студентов с невысокими баллами ЕГЭ («троечников»). Такое положение ставит под угрозу решение задачи технико-технологической модернизации страны, перехода экономики на инновационный путь развития, ведет к снижению потенциала российской науки в соответствующих областях.

3. У всех государственных вузов уменьшатся возможности привлечения дополнительного внебюджетного финансирования, которое в современных условиях является абсолютно необходимым для их нормального функционирования. Сокращение внебюджетного финансирования не позволит выполнять условия эффективного контракта с преподавателями, решать задачи обновления и развития материальной базы учреждения. В результате в государственных вузах пострадает качество образования.
4. Возникающее перераспределение студентов в пользу более слабых вузов, в том числе негосударственных, еще больше нарушит желаемую структуру профессиональной ориентации абитуриентов, которые после введения ЕГЭ стали при выборе будущей профессии в гораздо большей степени исходить не из личных профессиональных предпочтений, а из того, в какие вузы можно поступить на бюджетные места с данными баллами по ЕГЭ. Причем проблема здесь даже не в самом ЕГЭ, а в том, что подавать документы абитуриентам разрешается в самые разные вузы, на самые разные специальности. Тем не менее те, кто готов учиться на платной основе в силу достаточной материальной обеспеченности, часто поступают в приоритетный для себя вуз. Очевидно, что при значительном росте цены личные предпочтения абитуриента будут еще больше нарушаться.

5. Принятое решение об ограничении цен на образовательные услуги снизу приводит к отходу от совсем недавно продекларированной и применявшейся на практике политики в этой области. Необходимость учета социальных целей и долговременных интересов России обусловили принятие на уровне высшего руководства страны решения о замораживании цен на услуги высшего образования в период острой фазы экономического кризиса. То есть когда в 2009/2010 и 2010/2011 учебных годах были приняты соответствующие решения, имело место радикально другое отношение к вопросу о допустимости и желательности субсидирования цен на услуги высшего образования.

В Указе Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 г. № 599 «О мерах по реализации государственной политики в области образования и науки» отмечена необходимость дальнейшего увеличения бюджетных расходов на образование. Если совместить это требование с требованием установления цен не ниже норматива бюджетного финансирования, то получается странная ситуация: чем больше выделяется средств на одного бюджетного студента, тем дороже становятся платные услуги для тех, у кого балла ЕГЭ, пусть и сравнительно высокого, не хватает для бесплатного обучения в хорошем вузе. Это означает, что по мере роста бюджетного финансирования высшего образования доступность качественного образования будет падать, а не расти, несмотря на все декларации и сложившиеся на их основе ожидания населения.

Более того, поставленная в Указе № 597 от 7 мая с. г. задача фактического удвоения заработной платы профессорско-преподавательского состава также ставится под удар, поскольку, как показывают наши расчеты, обеспечение достойных заработных плат преподавателям большинства, в том числе и сильных, вузов в значительной мере происходит за счет обучения платных студентов, при этом, как правило, по цене, которая ниже норматива.

6. Ограничение снизу цен на образовательные услуги снизит конкурентность на рынке платных образовательных услуг. Это решение противоречит антимонопольному законодательству, так как оно уменьшает возможности конкуренции между вузами посредством снижения цен при повышении эффективности деятельности образовательной организации (разумеется, при росте эффективности предоставления образовательных услуг может снижаться и величина норматива бюджетного финансирования или возрастет требования учредителя к качеству услуг). Задание нижней границы цены образовательных услуг по своим последствиям аналогично монопольному сговору между участниками рынка.

В долгосрочной перспективе основные последствия введения нижней границы цены платных образовательных услуг приведут к двум факторам: во-первых, ухудшится качество человеческого капитала, при формировании которого образование играет решающую роль, соответственно, уменьшатся возможности экономического роста и снизится качество жизни в обществе из-за более низкого уровня образования; во-вторых, в обществе вырастет неравенство доходов, поскольку часть студентов из-за роста цен не сможет получить высшего образования (или не сможет получить хорошее образование). Причем это, чаще всего, будут те абитуриенты, которые должны получить не просто образование, но и дополнительное (компенсационное) образование. Это объясняется тем, что на бюджетных местах будут учиться самые способные или имеющие благоприятные жизненные условия студенты. В то время как на платных местах, которые раньше в большинстве случаев субсидировались (цены были ниже предельных издержек предоставления соответствующих услуг) за счет наличия бюджетного финансирования, вынуждены будут учиться в основном те, кто нуждается в получении большего объема образовательных услуг и одновременно не может в полной мере оплачивать эти услуги.

Вместе с высказанными выше соображениями следует отметить, что перспективы развития событий в сфере

образования после принятия анализируемого в данной статье решения не вполне понятны. Если его выполнение вузами будет жестко отслеживаться Минобрнауки России с применением санкций к вузам, его не выполняющим, то можно предположить, что будут иметь место последствия, описанные выше. Однако весьма вероятны и два других сценария развития событий.

Принятые решения (как и многие другие решения в этой области) могут быть «забыты» Минобрнауки России и остаться без каких-либо практических последствий, лишь напоминая всем о противоречивости действий в сфере управления образованием и об отсутствии целенаправленной политики в этой области.

Вузы могут найти различные способы обхода этого требования. В частности, анонсируя высокие цены на свои услуги, формально удовлетворяющие условию быть выше норматива бюджетного финансирования, вузы могут устанавливать систему скидок (соответствующих требованиям налогового законодательства) для тех или иных групп абитуриентов в зависимости от полученных баллов ЕГЭ и уровня оценок при дальнейшей учебе, в зависимости от материального положения абитуриента, активности участия в студенческой жизни и пр.; устанавливать дополнительные стипендии; выдавать гранты успешно успевающим платным студентам; организовывать дополнительные (факультативные) учебные программы в качестве компенсационных мероприятий для неуспевающих студентов. Формально высокая цена образовательной услуги может фиксироваться в договоре на четыре года, что позволяет ее снижать в реальном исчислении (с учетом инфляции). Все это позволит вузу софинансировать обучение внебюджетных студентов при формально высокой цене обучения.

Таким образом, проанализированные в настоящей статье подходы к заданию нормативов затрат на выполнение вузами государственного задания и установлению цен на платное высшее образование хотя формально и позволят выполнить решение о переходе к нормативно-подушевому принципу финансирования высших учебных заведений,

а также «спасут» государство от субсидирования обучения части его граждан (подобное субсидирование осознанно применяется практически во всех странах мира), однако последствия этих шагов будут критическими как для качества высшего образования, так и для экономики высшей школы, социальной стабильности в обществе, в том числе с точки зрения улучшения работы социальных лифтов для российской молодежи. В целом же государство от этой меры проигрывает и социально, и экономически.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

Клячко Т.Л. Государственные именные финансовые обязательства (ГИФО) // Университетское управление. 2002. № 4.

Клячко Т.Л. Модернизация российского образования: проблемы и решения // Отечественные записки. 2002. № 2.

Клячко Т.Л., Синельников-Мурылев С.Г. О реформировании системы финансирования вузов // Вопросы экономики. 2012. № 7.

Becker G. Human Capital: A Theoretical and Empirical Analysis with Special Reference to Education. Chicago: University of Chicago Press, 1994.

Cullis J., Jones P. Public Finance and Public Choice. Oxford: Oxford University Press, 1998.

Myles G.D. Public Economics. N. Y.: Cambridge University Press, 1995.

Musgrave R.A. The Theory of Public Finance. N. Y.: McGraw-Hill, 1959.

Sachs J.D. The End of Poverty: Economic Possibilities for Our Time. N. Y.: Penguin Books, 2005.

Spence M. Job Market Signaling // The Quarterly Journal of Economics. Vol. 87. No 3. 1973.

Weisbrod B.A. External Benefits of Public Education: An Economic Analysis. Princeton, NJ: Industrial Relations Section, Dept. of Economics. Princeton University, 1964.

Научная литература

Серия «Научные доклады: образование»

Татьяна Львовна Клячко
Сергей Германович Синельников-Мурылев

**О новых тенденциях и проблемах
в реформировании системы
финансирования вузов**

Выпускающий редактор *Е. В. Попова*
Корректор *Г. А. Лакеева*
Художник *В. П. Коршунов*
Оригинал-макет *О. Э. Элоев*
Верстка *Т. А. Файзуллина*

Подписано в печать 11.01.13. Формат 60x90/16
Гарнитура ПТ Сериф. Усл. печ. л. 4,0. Тираж 1500 экз.
Заказ № 105

Издательский дом «Дело» РАНХиГС
119571, Москва, пр-т Вернадского, 82–84
Коммерческий отдел – тел. (495) 433-25-10, (495) 433-25-02
com@anx.ru
www.domdelo.org

Отпечатано в типографии РАНХиГС
119571, Москва, пр-т Вернадского, 82–84