

Т. Клячко, С. Синельников-Мурылев

О реформировании системы финансирования вузов

В статье рассматривается реформирование высшего образования в России. Особое внимание уделено нововведениям в связи с принятием Федерального закона № 83-ФЗ (2010 г.). Авторы выясняют, приводят ли реформы к повышению экономической самостоятельности вузов, создается ли конкурентная среда, способствующая росту качества высшего образования, а также каким образом нормативное подушевое финансирование влияет на развитие высшего образования. Анализ первых шагов показал, что результаты проводящейся реформы противоречивы, а многие применяемые методы не приводят к желаемому результату. Этому препятствует слабое развитие других институтов: в первую очередь аккредитация вузов и их лицензирование. Для повышения эффективности высшего образования сначала необходимы политические (административные) решения, лишь потом можно применять экономические механизмы регулирования высшего образования. При реформировании также необходимо учитывать социальную ситуацию в стране.

Ключевые слова: высшее образование, социальное государство, человеческий капитал.

JEL: I2, I22.

Тема финансирования высшего образования и повышения его эффективности обсуждается на протяжении последних 15 лет. По мнению экспертов, для повышения эффективности нужно обеспечить экономическую самостоятельность вузов, создать условия для конкуренции вузов за бюджетные средства и ввести нормативное подушевое финансирование. В 2010 г. был принят Федеральный закон № 83-ФЗ¹, 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, то есть плату за того, кто учится на бюджетной основе. Таким образом, вузы начинают функционировать в квазирыночной среде,

Клячко Татьяна Львовна (tatlk@bk.ru), д. э. н., директор Центра экономики непрерывного образования Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ (Москва); *Синельников-Мурылев Сергей Германович*, д. э. н., ректор Всероссийской академии внешней торговли Минэкономразвития России (Москва).

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».

когда за одних студентов платит государство, а за других — непосредственные потребители образовательной услуги, то есть граждане.

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

Вместе с тем бюджетное учреждение финансируется через казначейство и при проведении закупок подпадает под действие Федерального закона № 94-ФЗ², 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-ФЗ³. При этом 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 автономных⁴.

Принципы оплаты государством образовательной услуги также заложены в принятом в 2011 г. Федеральном законе № 318-ФЗ⁵. 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 право оказывать госуслуги. Тем самым принципы распределения государственного задания между вузами, определение норматива (стоимости обучения бюджетного студента) и число бюджетных мест в вузах становятся ключевыми вопросами развития высшего образования.

Можно было предположить, что произойдет усреднение расходов в расчете на одного бюджетного студента по вузам, находящимся в ведении определенного учредителя (органа, исполняющего его функции). Во многом это произошло, за исключением вузов, подведомственных Минобрнауки.

² 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».

³ 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 обществ в целях практического применения (внедрения) результатов интеллектуальной деятельности».

⁴ 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»).

⁵ 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».

Минобрнауки 2 апреля 2012 г. объявило открытый публичный конкурс среди образовательных учреждений высшего профессионального образования, имеющих государственную аккредитацию. По результатам конкурса установлены контрольные цифры приема граждан по направлениям (специальностям) для обучения за счет средств федерального бюджета на 2012/2013 учебный год.

В конкурсе участвовали 313 государственных вузов, 85 негосударственных и 1 вуз субъекта Российской Федерации. Согласно пояснительной записке к Федеральному закону № 318-ФЗ, число негосударственных вузов, которые смогут принимать участие в конкурсах по распределению контрольных цифр приема, не должно было превышать 40, а число бюджетных студентов, которые будут в них учиться, — 4,5 тыс. человек⁶. Но по итогам конкурса контрольные цифры приема были установлены для 313 государственных вузов и 54 негосударственных. При этом все государственные вузы — участники конкурса находятся в ведении Минобрнауки, которое и проводило конкурс.

Впервые определены нормативные затраты на реализацию основных профессиональных образовательных программ высшего профессионального образования на 2012/2013 учебный год для принимаемых на первый курс. Нормативные затраты установлены по специальностям (направлениям подготовки) и дифференцированы прежде всего по уровням высшего образования — бакалавриат, подготовка специалистов, магистратура. Кроме того, нормативы финансирования различаются по специальностям (направлениям подготовки) в зависимости от того, требуют они лабораторного оборудования или нет. Отдельно установлены 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 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. на студента.

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 г.⁷ 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 существенно

⁶ Указанная пояснительная записка к закону является, по сути дела, 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.

⁷ Федеральный закон Российской Федерации от 10 июля 1992 г. № 3266-1 «Об образовании».

ограничил экономическую свободу учебных заведений. Довольно 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 (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 началась работа по снятию введенных им ограничений.

С этой целью было увеличено число организационно-правовых форм учреждений. В 2006 г. согласно Федеральному закону № 174-ФЗ⁸ был введен новый тип учреждения — автономное учреждение. Такие учреждения 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 автономного учреждения 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 учреждений⁹, а среди образовательных учреждений, подведомственных Минобрнауки, их было 12 из 1157, то есть 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 сейчас не выступает серьезным ограничением. За счет таких средств вузы способны повысить качество образовательных услуг.

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 необходимы радикальное преобразование системы лицензирования и аккредитации вузов, а также заключение учредителем эффективного стимулирующего контракта с руководителями высших учебных заведений и выработка разумных показателей, позволяющих оценивать их работу. Кроме того, потребуются совершенствование и развитие процедур общественного контроля, в том числе на основе построения объективных рейтингов вузов.

⁸ Федеральный закон Российской Федерации от 3 ноября 2006 г. № 174-ФЗ «Об автономных учреждениях».

⁹ Министерство финансов РФ. www1.minfin.ru.

Конкуренция вузов за бюджетные средства

Одной из 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 был 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 3 или 5 предметов, по средней из обязательных предметов или устанавливать рейтинг абитуриентов по всей совокупности полученных баллов? Каждый из способов имеет свои плюсы и минусы. 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 балла отсеечения возможно большое разнообразие ситуаций в зависимости от выбранной схемы. Допустим, выбрана схема определения балла 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 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 будет оцениваться в 2012 г. как «двойка». Раньше такие баллы определялись по итогам сдачи данных предметов на ЕГЭ.

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 другой. Расхождение между предпочтениями абитуриентов и сло-

жившейся структурой подготовки кадров в вузах, отраженной в числе бюджетных мест, может оказаться значительным.

Допустим, балл отсечения установлен на уровне 60. У некоторых абитуриентов 65–70 — средние баллы по ЕГЭ. 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 балла отсечения 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 отсечения 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 отсечения, 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 отсечения) 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, то есть 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 не выгодно 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 это 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 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 эффективности¹⁰.

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

¹⁰ Следует отметить, что при распределении государственного задания на конкурсной основе критерии эффективности также устанавливаются централизованно.

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 сильным вузам 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. Но 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 реализовать 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 государственных именных финансовых обязательств (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 соперничать 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 подрывается роль государственного задания как инструмента государственной политики в противовес государственному заказу, распределяемому на конкурсной основе. Это очень важный момент, поскольку согласно Федеральному закону № 83-ФЗ 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 Федерального закона № 83-ФЗ перестает действовать и в данный закон необходимо вносить изменения. А этого не сделано и, вообще говоря, сделать 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-ФЗ¹¹, что в сфере образования вряд ли оправданно. 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.

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 прин-

¹¹ В настоящее время в Государственную думу внесен проект закона о Федеральной контрактной системе (ФКС), который предполагается принять до конца 2012 г. ФКС должна заменить Федеральный закон № 94-ФЗ, но это не решит рассматриваемую проблему.

ципы финансирования не решает ни проблему повышения качества социально значимых услуг, ни проблему 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 вузов 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 4 студентов, а в творческих вузах иногда на 2 студентов¹²), так и норматив необходимой площади для обучения одного студента (13 кв. м общей площади). Норматив площади сейчас фигурирует в лицензионных требованиях к вузам. Однако на практике эти соотношения сильно

¹² 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.

изменились, а имущество вузов находится в столь 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 административным¹³. 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 увеличить в них число бюджетных мест, то есть 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 общего уровня обучающихся там студентов (за счет роста числа платных студентов, которые, как правило, получили меньше баллов на ЕГЭ) и еще большему падению качества образования. Поэтому передача государственного задания исключительно сильным вузам может происходить только, если в перспективе трех-пяти лет слабые вузы предполагается ликвидировать (например, присоединить к сильным вузам). Если же не ставится задача сократить число вузов, то необходима программа санации слабых вузов, включая 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 нереализуемо, 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 они в государственной поддержке или нет. Тогда все претенденты на бесплатное образование, которые набрали необходимое

¹³ Конкурсный порядок распределения государственного задания между вузами, как было показано выше, противоречит идеологии Федерального закона № 83 и означает переход к государственному заказу.

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, в обозримом будущем маловероятно.

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 общежитие предоставляется на основе рейтинга по баллам ЕГЭ 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 итоги

Принятие Федерального закона № 83-ФЗ вновь привлекло внимание к вопросам распределения государственного задания между вузами и принципам 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, 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 тех 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 от выбора баллов отсека. Но если система не будет осуществлять качественный отбор абитуриентов, то это еще больше подорвет доверие к ЕГЭ как институту оценки качества школьного образования. А это приведет к поиску обходных путей попадания в вуз.

Таким образом, в образовании (или шире — в социальной сфере) рынок работает крайне своеобразно, поскольку 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 — 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, однако они в международных рейтингах год за годом поднимаются все выше. Поэтому прежде всего необходимо реформировать систему лицензирования и аккредитации вузов и повышать уровень менеджмента в системе высшего образования.

Надо 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 ее содержания. 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 ли «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. Сейчас нужно обсуждать не инструменты и механизмы — они известны, а политические и социальные последствия, к которым приведет принятие того или иного решения.

About the Higher Education Financial Reform

Tatiana Klyachko¹, Sergey Sinelnikov-Murylev²

Authors affiliation: ¹ Center of Continuing Education Economy, Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (Moscow, Russia); ² Russian Foreign Trade Academy (Moscow, Russia).
Corresponding author: Tatiana Klyachko, tatlk@bk.ru.

The article deals with higher education reform in Russia. Special attention is paid to the innovations after the Federal law No 83 was adopted (2010). The authors analyze whether the reforms lead to financial self-dependence of universities, whether they do create a more competitive environment (which promotes a better education), and how the normative per capita financing affects the higher education system. Analysis of the first reform steps shows: the results are contradictory, many applied methods do not lead to the desired effect. The main obstacles are other institutions: first of all the system of higher education institutions accreditation and licensing. For further efficiency growth of higher education political (administrative) methods are needed. Only after application of administrative methods the economic methods will work properly. During the reforms it is also necessary to account for the social situation in the country.

Keywords: higher education, welfare state, human capital.

JEL: I2, I22.