

О НОРМАТИВАХ БЮДЖЕТНОГО ФИНАНСИРОВАНИЯ И РЕГУЛИРОВАНИЯ ВЕЛИЧИНЫ ПЛАТЫ ЗА ОБУЧЕНИЕ В ГОСУДАРСТВЕННЫХ ВУЗАХ

Татьяна КЛЯЧКО

доктор экономических наук,
директор Центра экономики непрерывного
образования Института прикладных
экономических исследований РАНХиГС

**Сергей СИНЕЛЬНИКОВ-
МУРЫЛЕВ**

доктор экономических наук, профессор,
ректор ВАВТ Министерства
экономического развития России

Оікоνομία • Πολίτικα

ΟΙΚΟΝΟΜΙΑ • ΠΟΛΙΤΙΚΑ

Введение

Федеральный закон № 83 «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием правового положения государственных (муниципальных) учреждений» (далее — 83-ФЗ) внес существенные изменения в финансово-экономические механизмы деятельности бюджетных и автономных учреждений, в том числе и вузов. В рамках настоящей статьи будут рассмотрены вопросы, связанные с установлением величины нормативных затрат на оказание высшими учебными заведениями образовательных услуг в расчете на 1 бюджетного студента (нормативов финансового обеспечения¹), осуществляемых в рамках государственного задания, а также с регулированием стоимости обучения для платных студентов с использованием указанных нормативов.

Принятие 83-ФЗ 8 мая 2010 года ознаменовало переход от финансирования содержания бюд-

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

жетного учреждения к финансированию оказываемых им услуг. В статье 3, часть 8, пункт в) указанного закона 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 года 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 83-ФЗ, статья 6, часть 5, пункт 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»².

Это положение было воспринято вузовским сообществом как попытка создания инструмента контроля над ценами с целью предупреждения их завышения, поскольку завышение цен могло отсеять малообеспеченные слои от получения высшего образования на платной основе. Однако дальнейшее развитие событий показало ошибочность подобной интерпретации закона. Министерство образования и науки РФ 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 (то есть не ниже величины норматива финансового обеспечения такой же услуги, выполняемой в рамках государственного задания)³.

² Следует отметить, что 83-ФЗ не вводил никаких требований относительно порядка установления платы за оказываемые услуги физическим или юридическим лицам для автономных учреждений.

³ Приказ Минобрнауки от 20.12.2010 г. № 1898.

1. Нормативы бюджетного финансирования образовательной услуги

После проведения Минобрнауки в апреле 2012 года конкурса по распределению контрольных цифр приема (КЦП) 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 месте⁴.

Указанное положение об ограничении цены на образовательные услуги снизу закрепляется в Государственной программе «Развитие образования», 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 на платное обучение, рассмотрим принципы их задания более подробно.

Нормативы затрат в расчете на 1 бюджетного студента вуза были в 2012 году установлены впервые за последние 20 лет⁵. Они были дифференцированы по специальностям (направлениям подготовки) и программам (уровням высшего образования) — бакалавриата, специалитета и магистратуры. При этом учитывались фондоемкость программ (требуют ли они лабораторного оборудования и какой сложности), их трудоемкость (число студентов, приходящихся на 1 преподавателя) и приоритетность для социально-экономического развития страны⁶. Кроме того, учитывались и формы обучения — очная, очно-заочная и заочная⁷. В этих нормативах учитывалась также 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 Министерства финансов РФ, которое считает, что введение единого норматива позволит оптимизировать эти имущественные комплексы: вузы будут активно

⁴ См.: Письма Минобрнауки от 30 мая 2012 г. № ИБ-74/02 и от 31 мая 2012 г. № ИБ-771/02.

⁵ См.: минобрнауки.рф/документы/2173/файл/501/12.03.29-ИБ-50.ВПО.pdf.

⁶ Ниже мы рассмотрим вопрос о том, был ли такой подход к заданию нормативов адекватен российским условиям и как это отразилось на требованиях к установлению цен на платное обучение.

⁷ Следует отметить, что в рамках установления указанных нормативов были пересмотрены и коэффициенты приведения затрат по очно-заочной и заочной формам обучения к очной: 0,4 вместо 0,2 и 0,2 вместо 0,1 соответственно.

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.

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 больше подчеркивал это изменение: госзадание фактически заменялось госзаказом, хотя Минобрнауки и старается не замечать данной трансформации⁸.

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, то есть это стандартная услуга, оказываемая в стандартных же условиях. Вообще говоря, в таких предпосылках надо было бы предположить, что и потребитель услуги (студент) тоже стандартен, а также одинаковы производители образовательных услуг высшего образования, то есть вузы. Во всяком случае, это должно подразумеваться для качества образования в разных вузах по одной и той же специальности (направлению подготовки). Таким образом, государство трактует 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.

⁸ Если открыто заменить государственное задание государственным заказом, распределяемым на конкурсной основе, то необходимо, чтобы процедура конкурса проходила в соответствии с 94-ФЗ. Совершенно понятно, что это вызвало бы шквал недовольства вузовской общественности, поэтому процедура была подведена под действие Гражданского кодекса, разрешающего передавать бюджетные субсидии негосударственным организациям (ст. 69). В апрельском публичном конкурсе 2012 года участвовали только вузы, подведомственные Минобрнауки, и негосударственные вузы. В настоящее время прорабатывается вопрос, как распространить эту конкурсную процедуру и на вузы, подведомственные другим федеральным органам исполнительной власти.

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. Ситуация усугубляется также тем, что подведомственные Минобрнауки государственные вузы расположены во всех субъектах Российской Федерации, сильно различающихся по уровню социально-экономического развития.

Введение нормативов по специальностям (направлениям подготовки) прежде всего 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, из-за отсутствия учебных площадей, общежитий и пр.). При этом разнесение различных условно постоянных расходов на разные по численности контингенты может еще больше усложнить положение одного из вузов, причем им может оказаться хороший вуз, который учит немногочисленных студентов, но учит качественно. А другой вуз набирает большой контингент студентов, «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 (и мы в том числе) предлагали финансировать условно-постоянные расходы отдельно: на основе субсидии на содержание имущества. Одна только эта мера во многом смогла бы уравнивать положение вузов.

Существует точка зрения, что необходимо как можно быстрее перейти к единым или дифференцированным либо по специальностям (направлениям подготовки), либо по группам вузов нормативам финансирования (финансового обеспечения оказания образовательных услуг). Однако определение нормативов путем усреднения существующих индивидуальных нормативов, как уже отмечалось, будет выгодно слабым вузам и невыгодно сильным.

Кроме того, чисто экономический подход заслонит сложные политические решения по реструктуризации вузовской сети: 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.⁹ В случае использования исключительно экономических механизмов произойдет простое сокращение финансирования непопулярных среди абитуриентов вузов (обычно действительно слабых) в пользу популярных (часто, но не всегда, действительно сильных) вузов.

Слабые вузы, финансирование которых будет уменьшаться, должны доучивать уже поступивших студентов, содержать государственное имущество. Требуется также выделять средства слабым вузам, которым необходимы реструктуризация и смена менеджмента. При этом сохраняется необходимость обучать слабый контингент (за что основную ответственность несет школа — как не доучившая или не мотивировавшая к учебе), а для этого необходимо порой больше средств, чем для обучения сильных студентов. Представляется, что медленное угасание слабых вузов вследствие недофинансирования вряд ли может считаться эффективным методом реструктуризации сети высших учебных заведений, поскольку противоречит, в том числе, принципам рационального использования государственного имущества. Более того, превращение вуза, у которого сокращено финансирование, в объект недвижимости, сдаваемой в аренду вузом (или лично его руководством), будет тормозить процессы реструктуризации.

Кроме того, предпочтения абитуриентов могут не совпадать с приоритетами государственной образовательной политики и с прогнозируемой структурой рынка труда, поэтому некоторые вузы необходимо сохранить, несмотря на низкий спрос со стороны населения.

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

1. Переменные расходы вузов в условиях такой большой страны, как Россия, трудно унифицировать. И дело здесь не в установленных коэффициентах по заработной плате в районах Крайнего Севера или Дальнего Востока, а в существенно различающихся уровнях жизни населения даже соседних 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 году 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 недавно результаты мониторинга заработной платы ППС российских вузов в октябре 2012 года. Так, средняя заработная плата преподавателей

⁹ В настоящее время в связи с опубликованием Минобрнауки списка «неэффективных» вузов и мгновенно начавшейся общественной дискуссии, которая резко оспаривает продуктивность данного мероприятия (см., например: www.echo.msk.ru/blog/kandelaki/955910-echo/), все указанные проблемы проявились с еще большей остротой.

Алтайского государственного медицинского университета составила в октябре 2012 года 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 совпадает.

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, ухудшится в связи с сокращением бюджетного финансирования (хотя пока и не очень значительно, так как это сокращение коснется только первого курса), и, чтобы его стабилизировать, они начали поднимать цены на платное обучение, поскольку вступительный конкурс в них остался высоким. Для менее престижных вузов (вузы, имеющие особый статус или подведомственные не Минобрнауки, а другим федеральным органам исполнительной власти, мы здесь не рассматриваем) ситуация практически не изменилась, так как и ранее удельные расходы на 1 бюджетного студента у них приближались к установленным нормативам.

В принципе, требование Президента Российской Федерации В. В. Путина довести среднюю заработную плату ППС вузов 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 предложены в настоящее время.

2. Простой мысленный эксперимент показывает, что норматив бюджетного финансирования в расчете на 1 студента может считаться нормативом с большой условностью. Если в вуз пришел 1 студент для обучения по данной специальности (направлению подготовки), то норматив должен быть очень большим, чтобы вуз мог организовать образовательный процесс. Другими словами, в рамках, установленных подушевым нормативом, невозможно обучать 1 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 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 4 преподавателей. Вряд ли они смогут обеспечить эффективное (современное) обучение студентов. При этом мы абстрагировались от необходимости оплачивать, помимо преподавателей, административно-управленческий и учебно-вспомогательный персонал, содержать имущественную базу вуза, пусть и не требующую лабораторного оборудования, но требующую как минимум компьютеров, библиотеки, мебели и т. п. В принципе, можно рассчитать, начиная с какой численности студенческого контингента душевой норматив позволяет осуществлять нормальный образовательный процесс в соответствии с государственными образовательными стандартами. Но такая постановка задачи даже не рассматривается.

3. Нормативы затрат МГУ и СПбГУ, федеральных и национальных исследовательских университетов, а также вузов, получивших указом президента право устанавливать свои собственные образовательные стандарты, превышающие федеральный государственный стандарт (ФГОС), остались значительно более высокими по сравнению с теми нормативами, по которым распределялись КЦП на 2012/2013 учебный год между подведомственными Минобрнауки и негосударственными вузами. Можно предположить, что стремление вывести не менее 5 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 сократится число платных студентов, поскольку стоимость образовательных услуг для платных студентов (если вспомнить о требовании Минобрнауки об ограничении снизу цен на платное обучение) станет полностью недоступна для среднего класса, и тем более — для детей из малообеспеченных семей, а хорошо обеспеченные слои в этом случае предпочтут для своих детей зарубежное образование.

4. 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 потому считается, что они выполняют ФГОС, то есть дают качественное образование. В этих условиях совершенно не ясен 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 на основе 50 показателей определить вузы с рисками неэффективности, хотя все

обследованные вузы являются государственными и государством же аккредитованы. Результаты проведенного обследования, как представляется, удивили его заказчика (Минобрнауки), который теперь всеми возможными способами стремится ослабить общественный резонанс¹⁰.

Выводы из сказанного — необходимо 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. Вводить до тех пор, пока этого не сделано, единые нормативы по специальностям (направлениям подготовки) было крайне неэффективным решением¹¹. Использовать определенные таким образом нормативы в качестве ориентиров для установления платы за обучение не только не эффективно, но и опасно как для качества высшего образования, так и для финансовой устойчивости вузов.

2. Нижняя граница цены на платное обучение и доступ к образованию

Рассмотрим теперь проблему использования норматива финансирования бюджетного студента для установления нижней границы на цену на платное обучение, 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, следует рассматривать как запрет на перекрестное субсидирование: платный студент не может учиться за счет выделяемых вузу бюджетных средств (пусть даже величина этой субсидии будет небольшой)¹². 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 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

¹⁰ См., например, выступление министра образования и науки Д. В. Ливанова на парламентских слушаниях по законопроекту «Об образовании в Российской Федерации» 8 ноября 2012 года.

¹¹ Более подробно вопросы нового механизма финансирования вузов см.: Клячко Т.Л., Синельников-Мурылев С.Г. О реформировании системы финансирования вузов // Вопросы экономики. 2012. № 7.

¹² Точнее — за счет средств, выделяемых на обучение бюджетных студентов.

таким образом пытались скомпенсировать снижение у них объемов бюджетного финансирования.

В 1990-х — начале 2000-х годов перекрестное субсидирование (от платных студентов к бюджетным) позволило вузам выжить, а государству сохранить достаточно работоспособную систему высшего профессионального образования. Но из этого 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, заключается в том, насколько эта мера эффективна и отвечает ли она задаче построения рациональных механизмов финансирования высшего образования. Возникает и другой вопрос: распространится 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 благ¹³. 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 распределения, отсутствие совершенной конкуренции на рынках (в частности, наличие высоких трансакционных 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 общественно полезных благ (*merit goods*), то есть благ, удовлетворяющих «достойные, или социально-значимые», с общественной точки зрения (вытекающие из общих ценностей общества), потребности, что оправдывает вмешательство государства в суверенитет потребителя и ограничение возможностей свободного потребительского выбора¹⁴.

Образование часто предоставляется государством бесплатно. Во многих европейских странах, например во Франции или Германии,

¹³ См.: Myles G.D. Public Economics. N. Y.: Cambridge University Press, 1995. P. 290.

¹⁴ См.: Musgrave R.A. The Theory of Public Finance. N. Y.: McGraw-Hill, 1959. P. 13—15.

высшее образование бесплатно для потребителя (или почти бесплатно — студент платит небольшой организационный взнос)¹⁵, 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), то есть 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 образования объясняется наличием перераспределительных соображений, существованием экстерналий при получении отдельными индивидуумами образования и отнесением образования к общественно-полезным благам. Проанализируем первые два соображения более подробно.

Образование может быть рассмотрено как инвестирование в человеческий капитал¹⁶. 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 сигнальную¹⁷, дающую работодателю возможность отделить эффективных работников от неэффективных). Сопоставляя расходы на образование (плата за обучение и упущенный доход) с его отдачей (с 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.

Такие рынки не являются совершенными. В частности, получение образовательных кредитов не является общедоступным, существуют большие риски их невозврата. В результате индивиды из бедных

¹⁵ Во Франции исключением являются элитарные высшие школы.

¹⁶ См.: *Becker G. Human Capital: A Theoretical and Empirical Analysis with Special Reference to Education*. Chicago: University of Chicago Press, 1994.

¹⁷ *Spence M. Job Market Signaling // The Quarterly Journal of Economics*. Vol. 87. No 3. 1973. P. 355—374.

слоев населения при частном обеспечении услугами образования не могут получить его в необходимом объеме. Такая ситуация означает, во-первых, что в условиях постиндустриального общества отсутствие доступа бедных слоев населения к качественному образованию приведет к достижению уровня развития человеческого капитала, недостаточного для устойчивого экономического развития. Во-вторых, с учетом наличия зависимости между уровнем образования и получаемыми доходами можно предположить, что недостаточно образованные граждане останутся бедными (возникает так называемая ловушка бедности¹⁸) 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 государства.

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 избежать этого, 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) более значима по сравнению с проблемой возможного перепотребления (одна из мер по предупреждению возможного перепотребления образовательных услуг в России — невозможность получения более одного высшего образования за счет средств бюджета¹⁹). 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

¹⁸ *Sachs J.D.* The End of Poverty: Economic Possibilities for Our Time. N. Y.: Penguin Books, 2005.

¹⁹ Вместе с тем следует отметить, что априори нельзя установить, действительно ли получение второго высшего образования будет его перепотреблением. Возможны разные варианты. Но государство в настоящее время не может позволить себе 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.

в среднем образовании. Однако очевидно, что наличие для бедных слоев населения высоких рисков некупаемости будущим увеличением заработков вложений в высшее образование 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 эффекты²⁰.

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 экстерналии, поскольку учитывает только индивидуальную отдачу от образования. Соответственно, частное предоставление образования не приведет к достижению оптимального уровня образования в обществе (и, что не менее важно, к оптимальному потреблению или к производству других благ или услуг, важных с социальной точки зрения)²¹.

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 агентам²². В отношении образования государственная политика, направленная на интернализацию экстерналий и реализацию свойства общественной полезности 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 дискуссий никогда не вызывали. 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 целесо-

²⁰ Weisbrod B.A. External Benefits of Public Education: An Economic Analysis. Princeton, NJ: Industrial Relations Section, Dept. of Economics, Princeton University, 1964.

²¹ Cullis J., Jones P. Public Finance and Public Choice. Oxford: Oxford University Press, 1998. P. 31—37.

²² Cullis J., Jones P. Public Finance and Public Choice. P. 36—43.

образно ввести образовательные ваучеры, выдаваемые потребителям, либо использовать налоговые льготы; следует ли вводить ограничения на масштабы частного образования; регулировать ли сверху и снизу величину расходов местных сообществ на среднее 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, то есть 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, сосредотачивающее 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 о ценообразовании фактически предполагают ужесточение разделения граждан на две категории: тех, кто имеют балл ЕГЭ, достаточный для учебы на бюджетных местах (хотя, возможно, и не всегда в том вузе, в котором они хотят учиться), и тех, кто должны 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 России²³ в сфере высшего образования является обучение в федеральных государственных вузах

²³ Подобная ситуация характерна также для некоторых постсоциалистических стран, в том числе бывших республик СССР (например, Армении).

российских граждан как бесплатно (за счет бюджетных средств), так и за плату. В развитых странах действует достаточно четкое правило: либо все учатся за плату, либо обучение для резидентов бесплатное (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 образование²⁴.

В США в университете определенного штата²⁵ 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 обучение²⁶. 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.

3. Государственные именные финансовые обязательства

Следует отметить, что в России в начале 2000-х годов 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 (ГИФО), когда абитуриент в зависимости от результатов

²⁴ 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 мала, даже если увеличить разрешенную к вычету сумму расходов на образование.

²⁵ State University — это университет штата, финансируемый из его бюджета.

²⁶ Этим объясняется повышенное внимание к привлечению иностранных студентов в европейские университеты.

сдачи ЕГЭ должен был получать от государства бóльшую или меньшую финансовую поддержку при обучении в вузе²⁷. В то время модель ГИФО рассматривалась как внесение частичной доплаты (до стоимости обучения, установленной вузом) теми студентами, которые не попали на полностью бюджетные места (то есть места, где доплата была равна нулю). При этом одни должны были доплачивать меньше, а другие — больше (рис. 1).

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

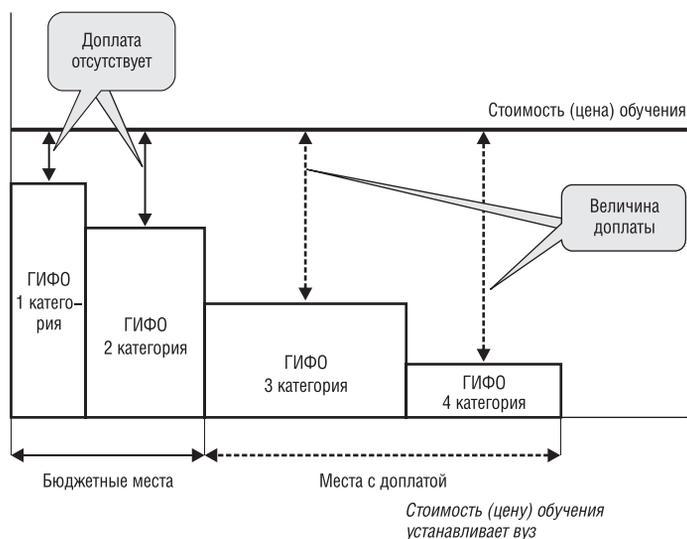


Рис. 1. Модель ГИФО — снятие жесткой границы между российскими гражданами, обучающимися за счет бюджета и самостоятельно оплачивающими обучение в вузе

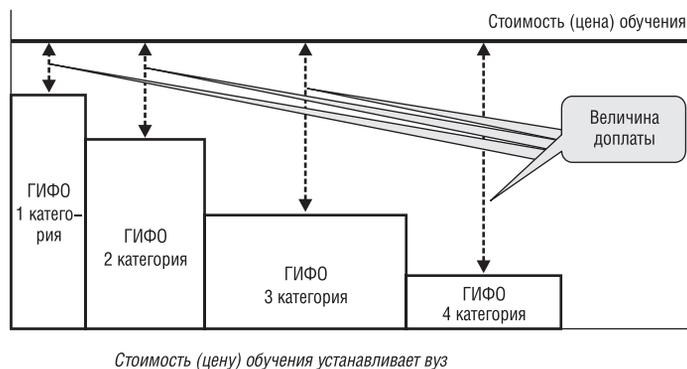


Рис. 2. Первоначальная модель ГИФО

²⁷ См.: Клячко Т.Л. Государственные именные финансовые обязательства (ГИФО) // Университетское управление. 2002. № 4. С. 70—73; Клячко Т.Л. Модернизация российского образования: проблемы и решения // Отечественные записки. 2002. № 2. С. 48—56.

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 чел. населения должны обучаться в государственных и муниципальных вузах за счет бюджетных средств, 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 году эксперимент по ГИФО не был продолжен, в том числе и потому, что в 2003 году была сделана первая попытка устранить перекрестное субсидирование и во многих вузах, включая и те, где проходил эксперимент, были значительно подняты цены на платное обучение. 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).

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 в силу либо малообеспеченности, либо проживания в отдаленных регионах получили более низкие баллы ЕГЭ, что не позволило им учиться на бюджетных местах (бесплатно). Вместе с тем

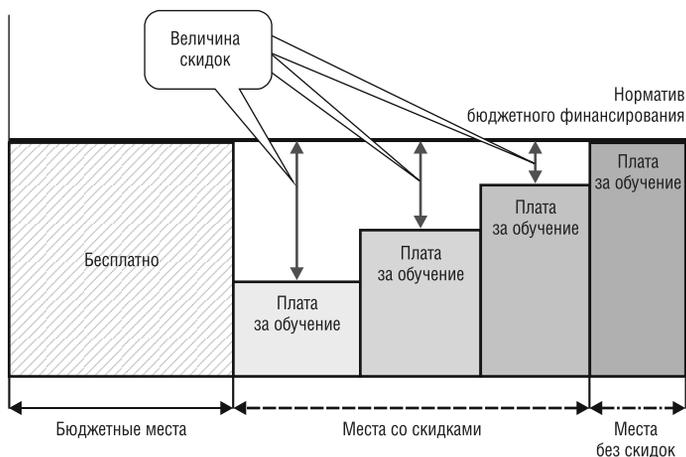


Рис. 3. Возможная модель типа ГИФО в новых условиях функционирования системы высшего образования

необходимо отметить, что полностью данную проблему этот подход (эта модель) все же не решает²⁸.

Как уже 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 на цены на образовательные услуги снизу (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 будущее 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. Задача снижения масштабов оказания образовательных услуг низкого качества может быть решена путем 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 ним²⁹, мониторинг качества образовательных услуг в вузах и закрытие тех из них, где качество образования окажется низким³⁰, и т. п.

Применение нормативов бюджетного финансирования как нижней границы цены аналогичной образовательной услуги для платных студентов, помимо уже отмеченных выше ошибок (непонимания целесообразности субсидирования цен на услуги образования и неэффективности использования ограничения на цены снизу для предотвращения появления услуг низкого качества), допускает также 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.

²⁸ Подходы к определению величины бюджетной субсидии будут рассмотрены ниже.

²⁹ Выше уже говорилось об ужесточении требований к лицензированию и аккредитации вузов, без чего установление нормативов бюджетного финансирования станет скорее разрушительным для системы высшего образования, чем приведет к росту качества вследствие конкуренции и экономического «удушения» слабых вузов.

³⁰ Это должно в первую очередь касаться тех вузов, которые устанавливают низкие (демпинговые) цены на платное обучение.

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 и наблюдается в большинстве случаев) норматива бюджетного финансирования. Наконец, надо учитывать и то, что бюджетный студент («лучшего качества») 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 неблагоприятным 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 доучить его 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, сколько ему необходимо, чтобы перекрыть потери, которые возникли бы у него в связи с повышением цены на обучение и связанным с этим сокращением численности платных студентов. Другими словами, при росте цены на обучение 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 для 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 на платное обучение несколько ниже норматива бюджетного финансирования. Государству в целом описанная ситуация также выгодна, поскольку при этом увеличивается как доступность качественного высшего образования для населения, так и доходы вузов³¹.

В связи с введением ценового регулирования для образовательных услуг следует отметить, что государственный характер подавляющего большинства 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, как предоставляемых за бюджетные средства, так и оплачиваемых непосредственными потребителями. Если, по мнению Минобрнауки и Минфина, не следует допускать субсидирования платных услуг вузов и, более того, если цены должны быть на уровне норматива бюджетного финансирования, который во многих случаях, по-видимому, превышает предельные издержки, то не вполне ясно, зачем тогда нужны именно государственные вузы. Если предоставлять услуги образования по цене, равной или большей предельных издержек, тогда с экономической точки зрения вполне оправданной является приватизация государственных вузов и дальнейшая закупка у них образовательных услуг для абитуриентов, имеющих высокие баллы ЕГЭ.

4. Недостаточность бюджетного финансирования вузов

Для более подробного рассмотрения 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

³¹ Будут вузы, где стоимость платного обучения будет равна нормативу бюджетного финансирования (не будет скидок); будут такие, где она будет выше, а значит, в конечном счете, расходы на бюджетного студента в этих вузах будут выше норматива; а 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.

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 взаимозаменяемы. Образовательный рынок является сегментированным, и цены здесь формируются при взаимодействии потребителей с группами вузов, обучающих 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, необходимо не только желание учиться, но и определенная подготовка, поэтому одним лишь снижением цены конкретный вуз не может привлечь любое число студентов. Число абитуриентов, которые хотят и могут учиться по определенной специальности в конкретном вузе, достаточно ограничено. Часть из них поступают на бюджетные места, другая часть, имеющая более низкие баллы ЕГЭ, — на платные.

Из тех, кто поступают 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 среди поступающих в хорошие технические вузы) немного, поскольку распределение абитуриентов по возможностям оплаты обучения не совпадает с распределением по уровню способностей и подготовки. У этой части абитуриентов спрос неэластичен по цене (по крайней мере, в определенных пределах ее колебаний).

Другая, значительная, часть абитуриентов, не прошедших на бюджетные места, могут 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, где 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 образова-

ния 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. На практике это совсем не так. У ряда экономических вузов высокого уровня доля бюджетного финансирования составляет около трети всех финансовых ресурсов, при том что число платных студентов примерно равно числу бюджетников. Цена на образовательные услуги 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, поскольку 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 библиотек и др. Именно с учетом этого обстоятельства следует рассматривать требование об установлении цены на платное обучение не ниже величины бюджетного норматива, заключающееся, по сути, в резком росте цен на образовательные услуги в большинстве вузов.

Об этом, в частности, свидетельствует мониторинг платы за обучение, проведенный Минобрнауки в 2010/2011 учебном году в 435 государственных вузах³².

Например, в алтайских вузах средняя цена на платное обучение колебалась от 31,4 тыс. руб. до 56,3 тыс. руб. При этом минимальные цены на платное обучение 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.³³ 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 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 энергетiku, энергетическое машиностроение и электротехнику, то здесь стоимость платного обучения сильно варьировалась: 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 достигла 92,5 тыс. руб. Но в основном плата за обучение по инженерным специальностям колебалась от 36 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 считающихся престижными специальностях — экономике и управлении — наивысшей была средняя стоимость платного обучения по экономике — 66,7 тыс. руб.³⁴

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

Реализация рассматриваемого требования — превышения цен на платное обучение над нормативами бюджетного финансирования —

³² Естественно, что за 2 года цена на платное обучение выросла, но представляется, что в большинстве регионов, особенно высокودотационных, она изменилась незначительно, так как реальный рост доходов населения в них был небольшим. Кроме того, конкурентом высшего образования за деньги населения стало ЖКХ.

³³ www.edu.ru/abitur/act.65/index.php.

³⁴ www.edu.ru/abitur/act.66/index.php.

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), вытесняя оттуда абитуриентов с более низкими баллами на бюджетные места в вузы с еще более низким рейтингом и т. д. — вплоть 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, снижение доходов государственных вузов от платных студентов, поскольку повышение цен вряд ли сможет компенсировать уменьшение численности платных студентов.

Заключение

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

1. Установление нижнего ограничения на цены на образовательные услуги, то есть отсутствие субсидирования государством цен на платное образование, приведет к получению населением высшего образования более низкого 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 выше сложившегося в настоящее время на образовательном рынке уровня, то цены, по-видимому, станут выше предельных издержек. Иными словами, цены не только не будут субсидироваться, но вуз будет получать помимо возмещения затрат по предельным издержкам дополнительную монопольную ренту.

2. Сильные и средние технические вузы лишатся хороших студентов, получивших баллы лишь немногим 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 уровню доходов их родителей не совпадает в общем случае с распределением по способностям, 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 при выборе будущей профессии стали в гораздо большей степени исходить не из личных профессиональных предпочтений, а из того, в какие вузы можно поступить с данными баллами по ЕГЭ на бюджетные места. 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 цен личные предпочтения абитуриента будут нарушаться в еще большей степени.

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 обусловила принятие на уровне высшего руководства страны решения о замораживании цен на услуги высшего образования в период острой фазы экономического кризиса. Таким образом, когда в 2009/2010 и 2010/2011 учебных годах были приняты соответствующие решения, имело место радикально иное отношение к вопросу о допустимости и желательности субсидирования цен на услуги высшего образования.

В Указе Президента РФ от 7 мая 2012 года № 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 возникает 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 2012 года «О мероприятиях по реализации государственной социальной политики» задача фактического удвоения заработной платы ППС вузов также ставится под удар, поскольку в значительной степени, как показывают наши расчеты, обеспечение достойных заработных плат преподавателям большинства вузов, в том числе и сильных, достигается за счет обучения платных студентов, при этом, как правило, по цене, которая ниже норматива.

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

В долгосрочной перспективе основные последствия введения нижней границы цены на платные образовательные услуги сводятся к двум. Во-первых, ухудшится качество человеческого капитала, при формировании которого образование играет решающую роль соответственно уменьшаются возможности экономического роста и снижается 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 смогут получить высшее образование (или не смогут получить хорошее образование). Причем чаще всего это 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.

Наряду 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 с применением санкций к вузам, его не выполняющим, то можно предположить, что будут иметь место вышеописанные последствия. Однако весьма вероятны и два других сценария развития событий.

Принятые решения (как и многие другие решения в этой области) могут быть «забыты» Минобрнауки 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 хорошо успевающим платным студентам; организовывать дополнительные (факультативные) учебные программы в качестве компенсационных мероприятий для неуспевающих студентов. Формально высокая цена на образовательную услугу может фиксироваться в договоре на четыре года, что позволяет снижать ее в реальном исчислении (с учетом инфляции). Все это позволит вузу софинансировать обучение внебюджетных студентов при формально высокой цене обучения.

Таким образом, проанализированный в настоящей статье подход к заданию нормативов затрат на выполнение вузами государственного задания и установлению цен на платное высшее образование, хотя формально и позволит выполнить решение о переходе к нормативно-подушевому принципу финансирования высших учебных заведений, а также «спасет» 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, для социальной стабильности в обществе, в том числе с точки зрения улучшения работы социальных лифтов для российской молодежи. В целом же государство от этой меры проиграет и социально, и экономически.

Список литературы

- Клячко Т.Л.* Государственные именные финансовые обязательства (ГИФО) // Университетское управление. 2002. № 4. С. 70—73.
- Клячко Т.Л.* Модернизация российского образования: проблемы и решения // Отечественные записки. 2002. № 2. С. 48—56.
- 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. P. 31—37.
- 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. P. 355—374.
- Weisbrod B.A.* External Benefits of Public Education: An Economic Analysis. Princeton, NJ: Industrial Relations Section, Dept. of Economics, Princeton University, 1964.