

**МАКАРЕНКОВ Евгений Викторович** –

*д. филос. н., доцент; профессор кафедры политологии Московского государственного технического университета им. Н.Э. Баумана.*

*105005, Россия, г. Москва, ул. 2-я Бауманская, 5.*

*senushok@mail.ru*

## ПОСЛЕДУЮТ ЛИ ДЕНЬГИ ЗА СТУДЕНТОМ В УСЛОВИЯХ РЕФОРМИРОВАНИЯ СИСТЕМЫ ФИНАНСИРОВАНИЯ ВУЗОВ?

### WILL MONEY FOLLOW A STUDENT IN THE PROSSES OF REFORMING THE FUNDING SYSTEM OF UNIVERSITIES?

*В статье анализируются некоторые проблемы реформирования системы финансирования российских вузов. В условиях перехода на Болонскую систему обучения проектируются проблемы финансирования, объективно складывающиеся в российских вузах и независимые от формы собственности. Рассматривается проблема подмены государственного задания государственным заказом. Предложены некоторые меры по внедрению нормативного метода финансирования.*

**Ключевые слова:** государственные услуги, единицы услуги, качество услуг, подушевое финансирование, реформирование системы финансирования вузов, экономическая самостоятельность вузов

*The article examines some problems of reforming the system of financing Russian universities. Problems of financing objectively developing in Russian universities and independent of the form of ownership are projected in the process of transition to the Bologna system. The problem of substitution of state task for state order is considered. Some measures to implement the standard method of financing are suggested.*

**Keywords:** public services, unit of service, quality of service, capitation, reforming the system of funding universities, economic autonomy of universities

Одной из задач, стоящих перед российской высшей школой, сегодня является реформирование системы ее финансирования. Это диктуется наличием смешанной экономики и большого негосударственного сектора. Высшее руководство России не без оснований хочет, чтобы система образования меньше «стоила» бюджету и по возможности сама зарабатывала. Но полностью сбросить систему образования со своих плеч наше государство не собирается.

Реформа бюджетного сектора, начавшаяся с принятием в мае 2010 г. федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием правового положения государственных (муниципальных) учреждений»<sup>1</sup>, методо-

логически исходила из того, что государство оказывает своим гражданам определенный набор услуг. Они предоставляются гражданам на бесплатной основе госучреждениями, которым выдается госзадание на оказание госуслуг. Затраты на оказание этих услуг государство возмещает своим учреждениям на нормативной основе. Поскольку услуги государственные, то они оказываются всем гражданам, имеющим на них право, в одинаковом объеме и одинакового качества [Клячко, Синельников-Мурылев 2013].

Считается, что достаточно привести в образовательные учреждения умеющий зарабатывать менеджмент и выстроить систему финансирования вузов, как успех объективно неизбежен [Черных 2013]. Но получится ли так в жизни?

**Анализ российской реальности.** В приведенной выше логике просматриваются серьезные проблемы.

1. Если госзадание учреждениям распределяется с учетом качества (а иначе

<sup>1</sup> Федеральный закон РФ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием правового положения государственных (муниципальных) учреждений» от 08.05.2010 N 83-ФЗ.



как объяснить попытки поддержать крупные, сильные вузы и их приоритетное финансирование), то изначально предполагается, что качество государственных образовательных услуг в России различно.

2. Если качество различно, то оно не может оплачиваться одинаково: более высокое качество должно стоить и реально стоит значительно дороже (это особенно заметно на примере элитных и прочих вузов).

3. При одинаковой оплате разной по качеству услуги (при одинаковом нормативе затрат на оказание единицы услуги) де факто выигрывают вузы, оказывающие менее качественные услуги за счет меньших издержек.

Чтобы не пострадали учреждения, оказывающие более качественные услуги, они должны наращивать объемы: получать заведомо большие задания и выигрывать не в силу более высокой оценки их качества, а за счет экономии на масштабе (примеры слияний РЭУ им. Г.В. Плеханова, РАНХиГС). И все же вузы имеют физические ограничения увеличения численности студентов – предельный контингент. Эти ограничения можно передвинуть за счет добавления или строительства зданий, закупки дополнительного оборудования, набора преподавателей. Так, проректор РЭУ им. Г.В. Плеханова О.А. Гришина пишет: «Мы вынуждены увеличивать нагрузку на преподавателей, потому что в связи с присоединением РГТЭУ мы столкнулись с их нехваткой» [Гришина 2013].

Во-первых, это требует довольно большого времени и значительных финансовых затрат. Укрупнение вузов по определению не может быть быстрым процессом. Во-вторых, есть опасность того, что при быстром росте может серьезно пострадать такое важное слагаемое успеха вуза, как особая университетская культура. С нашей точки зрения, присоединение слабых вузов к сильным не всегда желательно и возможно. Проведенный Минобрнауки России мониторинг деятельности вузов с целью определения неэффективных учебных заведений выявил негативную общественную реакцию на это действие: результаты не были приняты и показали ограниченные возможности таких мероприятий [Клячко, Синельников-Мурылев 2013].

**Конкуренция и финансирование.** По мнению экспертов, для повышения эффективности необходимо обеспечить экономическую самостоятельность вузов, создать ситуацию, когда вузы конкурировали бы за бюджетные средства, и ввести нормативное подушевое финансирование [Клячко, Синельников-Мурылев 2013]. Федеральный закон № 83-ФЗ может способствовать развитию межвузовской конкуренции. Вузы получают финансирование на оказание госуслуги – обучение бюджетных студентов в расчете на каждого из них, т.е. фактически плату за того, кто учится на бюджетной основе. И вузы начинают функционировать как бы в рыночной среде: за одних студентов платит государство, а за других – сами потребители образовательной услуги – граждане. Нормативная подушевая основа финансирования считается одной из центральных мер в заявленной реформе. Закон устанавливает одинаковые принципы финансирования бюджетных и автономных учреждений. На наш взгляд, ничего принципиально нового федеральный закон № 273-ФЗ в эту схему не внес<sup>1</sup>.

Вместе с тем новое бюджетное учреждение финансируется через казначейство и при проведении закупок подпадает под действие федерального закона № 94-ФЗ<sup>2</sup>, а автономное учреждение имеет право осуществлять закупки без использования процедур закона о госзакупках, открывать счета в кредитных организациях и брать кредиты. У автономных учреждений есть право входить в складочный капитал хозяйственных обществ. Бюджетные вузы в этом отношении ограничены возможностями, которые им предоставляет федеральный закон № 217-ФЗ<sup>3</sup>. Для обоих типов учреждений вместо сметы вводится 3-летний финансово-хозяйственный план,

<sup>1</sup> Федеральный закон РФ «Об образовании в Российской Федерации» от 29.12.2012 N 273-ФЗ. Доступ: <http://www.rg.ru/2012/12/30/obrazovanie-dok.html> (проверено 9.01.2014).

<sup>2</sup> Федеральный закон РФ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» от 21.07.2005 N 94-ФЗ.

<sup>3</sup> Федеральный закон РФ «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» от 02.08.2009 N 217-ФЗ.

утверждаемый учредителем в бюджетных организациях и руководителем учреждения по согласованию с наблюдательным советом — в автономных. Принципы оплаты государством образовательной услуги также заложены в федеральном законе № 318-ФЗ<sup>1</sup>. В соответствии с ним аккредитованные государством негосударственные образовательные учреждения могут получать финансирование образовательной деятельности из бюджетных средств.

Теперь государственные и негосударственные вузы, получившие госаккредитацию, могут на равных конкурировать за право оказывать госуслугу по обучению студентов. Выстраивается такой механизм финансирования: государство определяет норматив бюджетного финансирования в расчете на одного студента и число бюджетных студентов, а вузы конкурируют за государственное финансирование образовательной услуги в соответствии с госстандартом. Тем самым принципы распределения госзадания между вузами, определение норматива (стоимости бюджетного обучения студента) и число бюджетных мест в вузах становятся ключевыми факторами развития высшего профессионального образования (ВПО).

**Что дальше?** Переход к нормативному подушевому финансированию осуществляется пока формально. Примером служат результаты объявленного 2 апреля 2012 г. Минобрнауки России открытого конкурса среди образовательных учреждений ВПО, имеющих государственную аккредитацию, по установлению контрольных цифр приема граждан по направлениям подготовки (специальностям) для обучения за счет средств федерального бюджета по образовательным программам на 2012 г.

В конкурсе участвовали 313 государственных вузов, 85 негосударственных и один вуз субъекта РФ. Согласно пояснительной записке к принятому закону, число негосударственных вузов не должно было превышать 40, а число бюджетных

студентов, которые будут в них учиться, — 4,5 тыс. чел. Но в итоге контрольные цифры приема были установлены 313 государственным вузам и 54 негосударственным. При этом все 313 государственных вузов находятся в ведении Министерства образования и науки РФ, которое проводило конкурс. По сути, это является свидетельством реальной социальной цены госаккредитации и одновременно качества сложившегося в России негосударственного сектора высшего образования. Вызывает сомнение и сам предмет конкурса, поскольку все участники конкурса — аккредитованные вузы, соответственно, и качество подготовки студентов в них, казалось бы, удостоверено самим фактом наличия госаккредитации.

На наш взгляд, бóльшая свобода оправдана, если деятельность вуза направлена на достижение общественных целей. Снятие ограничений создаст дополнительные возможности краткосрочного обогащения без повышения эффективности для организаций, руководство которых стремится получить максимальный доход как можно быстрее. Для правильного целеполагания необходимо радикальное преобразование лицензирования и аккредитации вузов, заключение учредителем эффективного стимулирующего контракта с руководителями вузов, выработка разумных показателей оценки работы, объективных рейтингов вузов и процедур общественного контроля.

Актуально развитие конкуренции между вузами за бюджетные средства с целью повышения эффективности их деятельности. Экспертами для этого обозначаются два механизма. Первый предполагает, что нормативное подушевое финансирование означает реализацию принципа: «деньги следуют за студентом». Нормативное подушевое финансирование без установления вузам госзадания (отмена контрольных цифр приема) требует определения общего числа принимаемых на 1-й курс студентов, которые будут учиться за счет бюджета. Процедурой отбора бюджетников должен был стать ЕГЭ. На его основе устанавливается «балл отсека», ниже которого вузы не имеют права принимать на обучение за счет бюджета.

Но здесь возникает ряд проблем. Как устанавливать балл отсека — по средней из 3 или 5 предметов, по сред-

<sup>1</sup> Федеральный закон РФ «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» от 16.11.2011 N 318-ФЗ.



ней из обязательных предметов или по всей совокупности полученных баллов? Каждый из указанных способов имеет свои плюсы и минусы.

Важно также учитывать объективные различия в фондоемкости образовательных программ, поскольку подготовка инженеров или врачей заведомо дороже, чем подготовка экономистов и юристов. Учет этого фактора делает определение «баллов отсеечения» еще более трудоемким. Возникает и законодательное противоречие. Все сдавшие ЕГЭ на тройку и получившие аттестат зрелости имеют по действующему законодательству право поступать в вузы, в т.ч. и на бюджетные места. Введение «балла отсеечения» отнимает у них это право заранее. Получается, что такие абитуриенты могут учиться только на платной основе или не смогут поступить в вуз вообще. Это требует внесения изменений в законодательство и одновременно поставит под вопрос сам смысл аттестата зрелости, а значит и стыковки вузовской и школьной программ обучения.

**Внешняя оценка эффективности и нормативы.** Государство может распределять задания между различными вузами на основе оценки эффективности (качества) их деятельности. Но при централизованном распределении госзадания возникают проблемы. Не ясно, как организовать независимую оценку и как определить критерии эффективности деятельности вузов. Считается, что все вузы, получившие госаккредитацию, качественно выполняют ГОС и ФГОС. 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 и то и другое. Возможен вариант независимой оценки: квалификационные экзамены для выпускников вуза.

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

блема нецелесообразности следования за краткосрочными предпочтениями абитуриентов, ибо это приведет к сокращению финансирования непопулярных у них вузов (обычно действительно слабых) в пользу популярных (не всегда сильных). Вряд ли медленное угасание слабых вузов от недофинансирования станет эффективным методом реструктуризации сети образовательных учреждений, поскольку он противоречит принципам рационального использования госимущества.

Процесс перераспределения финансовых средств в пользу сильных вузов сложен 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 госимущество. Требуется также выделять средства слабым вузам на реструктуризацию и смену менеджмента. Сохраняется необходимость обучать слабый контингент, а на это необходимо порой больше средств, чем на обучение сильных студентов.

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. Это подтверждается в федеральном законе № 273-ФЗ, где в ст. 3 признается «недопустимость ограничения или устранения конкуренции в сфере образования»<sup>1</sup>. Реструктуризация сети вузов с целью ликвидации неэффективных учреждений, введение механизма финансирования на основе принципа: «деньги следуют за студентом» можно реализовывать на основе использования единых нормативов бюджетного финансирования либо дифференцированных нормативов. Дифференциация нормативов может проводиться по многим критериям, например по программам бакалавриата, специалитета, магистратуры или по видам вузов (федеральные, национальные исследовательские университеты, другие статусные и нестатусные вузы). На практике будут реализовываться сложные схемы, будут учитываться статус вуза и

<sup>1</sup> Федеральный закон РФ «Об образовании в Российской Федерации» от 29.12.2012 N 273-ФЗ. Доступ: <http://www.rg.ru/2012/12/30/obrazovanie-dok.html> (проверено 09.01.2014).

тип программы, региональные особенности (коэффициенты по заработной плате, стоимость содержания имущества) и необходимость привлечения квалифицированных кадров.

Эффективность привлечения некоммерческих организаций, в т.ч. негосударственных вузов, к предоставлению социальных услуг значительно преувеличена. Госучреждения находятся в выигрышном положении на рынке, главным образом не из-за государственного финансирования, а из-за «бесплатных» основных фондов и другого имущества. Поэтому принятый закон о допуске негосударственных вузов к получению госзадания и бюджетному финансированию будет эффективно работать только после радикальной реформы системы прохождения вузами лицензирования и госаккредитации. Из нескольких сотен негосударственных вузов (как, впрочем, и государственных) лишь единицы будут способны реально пройти эти процедуры после их ужесточения.

Сегодня серьезно подрывается роль госзадания как инструмента государственной политики в противовес госзаказу, распределяемому на конкурсной основе. Так, согласно федеральному закону № 83-ФЗ бюджетные и автономные учреждения не могут отказываться от выполнения госзадания. Оно вменяется учредителем учреждению, которое находится в его ведении. Негосударственные вузы не подведомственны госорганам, поэтому последние не могут распределять между ними госзадание. Переход к конкурсному распределению контрольных цифр приема означает фактическую замену госзадания госзаказом. Замена задания заказом означает, что госвузы могут отказываться от его выполнения, просто не участвуя в конкурсе. И тогда ломается вся логика введения нового механизма финансирования и возникает опасность, что необходимый объем госуслуг не будет оказан их потребителям. Пример ВПО показывает, что сам по себе переход на нормативные подушевые принципы финансирования

не решает проблемы ни повышения качества социально значимых услуг, ни эффективности управления социальной сферой.

Тем не менее нормативный метод придает процессу перераспределения бюджетных средств более формализованный характер, поэтому изменения в финансировании при изменении госзадания легко просчитываются. Нормативный метод создает большую определенность для учреждений, поскольку обеспечивает более длинный горизонт планирования. Вместе с тем это обеспечивается только при определенности госзадания. Так, например, при перераспределении госзадания внутри одной группы в пользу сильных вузов серьезным ограничением будет их «мощность», которая определяется наличием как необходимого имущества, так и высококвалифицированных кадров преподавателей. Определенным резервом здесь служит возможность сократить платный прием в сильные вузы и расширить в них число бюджетных мест, т.е. отдать их под госзадание. При нормативном финансировании значительные бюджетные средства сильные вузы получают на научные исследования.

**В качестве заключения.** Новый федеральный закон (№ 273-ФЗ) лишь подтвердил ранее уже прописанную систему финансирования вузов. Поэтому целесообразно устанавливать госзадание не по конкретному вузу, а по системе ВПО в целом; дать студентам право на оплату их обучения за счет бюджетных средств только по результатам ЕГЭ. Абитуриенты сделают свой выбор, и деньги пойдут вслед за ними. Тогда будет все зависеть от качества ЕГЭ и выбора «баллов отсеечения».

Похоже, что время для реформирования системы ВПО только с помощью экономических инструментов упущено. Российские университеты стремительно теряют позиции в мировых рейтингах вузов. Необходимо реформировать систему лицензирования и аккредитации вузов и повысить уровень менеджмента в системе ВПО.

#### Литература

Гришина О.А. 2013. Об изменении нагрузки ППС и системе мотивации молодых преподавателей. — *Плехановец*, № 36. С. 1.

Клячко Т.Л., Синельников-Мурылев С.Г. 2013. *О новых тенденциях и проблемах в реформировании системы финансирования вузов*. М.: ИД «Дело» РАНХиГС, 246 с.

Черных А.В. 2013. Использование методов и инструментов менеджмента качества в образовании. — *Власть*, № 10. С. 61-63.