

ФИНАНСЫ, КРЕДИТ, СТРАХОВАНИЕ

УДК 336.6

В. Г. Халин

ФИНАНСИРОВАНИЕ РОССИЙСКОЙ ВЫСШЕЙ ШКОЛЫ: СОСТОЯНИЕ И ПЕРСПЕКТИВЫ

В последнее время в российской высшей школе произошли значительные институциональные изменения, в том числе относящиеся к статусу и виду ряда высших учебных заведений России, а именно: присвоение ряду вузов особого статуса, формирование федеральных университетов, национальных исследовательских университетов, системообразующих и инновационных вузов. Так, в последние 2–3 года из 673 государственных (и муниципальных) вузов 38 вузов получили особый статус (2 мега-университета — МГУ им. М. В. Ломоносова и СПбГУ, 7 федеральных университетов, 29 национальных исследовательских университетов). Эти вузы (каждый) получили дополнительную государственную поддержку в следующих объемах — 5 млрд, 3 млрд и 1,8 млрд рублей соответственно. Помимо этого, в рамках высшей школы реализуются такие федеральные целевые проекты и программы, как приоритетный национальный проект «Образование», целевая программа «Государственная поддержка ведущих университетов» и др. Общая сумма государственной поддержки ведущих университетов в 2010–2012 гг. составит дополнительно 90 млрд рублей [1].

Тем не менее указанные выше институциональные изменения в российской высшей школе и дополнительная государственная поддержка ведущих университетов, к сожалению, не позволяют говорить о достижении стратегических целей реформирования российской системы образования с точки зрения повышения доступности, эффективности и качества образования [2, с. 11]. Достаточно сказать, что в последнее время снижается доля студентов, зачисленных на 1-й курс для обучения на госбюджетной основе, в общем количестве абитуриентов [3–5]. Это позволяет говорить о реальном снижении доступности для российских граждан получения бесплатного высшего профессионального образования. Практически не ставится и не решается вопрос о повышении заработной платы, престижа и социального статуса научно-педагогических работников российских вузов, что, как следует из доклада ректора ГУ-ВШЭ Я. И. Кузьмина «Высшее образование в России: вызовы и решения» на пленарном заседании Обще-

Владимир Георгиевич ХАЛИН — д-р экон. наук, канд. физ.-мат. наук, доцент, заведующий кафедрой информационных систем в экономике Экономического факультета СПбГУ. Почетный работник высшего профессионального образования Российской Федерации. Сфера научных интересов — управление и экономика высшего образования, компьютерная алгебра и использование компьютерных технологий в экономике и образовании. Автор более 50 публикаций.

© В. Г. Халин, 2011

ственной палаты России 3 ноября 2010 г., не позволяет российским университетам выдерживать глобальной конкуренции [6].

Важнейшей проблемой, обеспечивающей достижение стратегических целей реформирования высшей школы России и требующей безотлагательного решения в условиях проходящих институциональных изменений, является финансирование высшей школы. Сегодня мы впервые за последнее десятилетие сталкиваемся с ситуацией, когда реальные доходы населения перестают расти или даже начинают снижаться, а бюджетные расходы на высшую школу в ближайшее время существенно расти не будут [7, с. 186–187]. Даже такие вузы, как МГУ им. М. В. Ломоносова и СПбГУ, по ряду позиций ощущают снижение госбюджетного финансирования [8]. Создается принципиально новая ситуация на рынке образовательных услуг, реально сказывается нехватка государственных ресурсов, поэтому многократно возрастает значение принимаемых управленческих решений в осуществлении институциональных изменений российской системы высшего образования как существенного звена современной национальной инновационной системы. Именно в ближайшие два-три года предстоит принять принципиальные решения, которые и должны будут определить дальнейшую судьбу российской высшей школы в посткризисный период.

Формирование новых институтов и механизмов эффективного использования бюджетных средств в российской системе образования до сих пор остается одной из базовых проблем, от решения которой во многом зависит результат достижения стратегических целей модернизации российской системы образования. Еще в Законе «Об образовании» 1992 г. было установлено, что финансирование образовательных учреждений осуществляется на основе нормативов, определяемых в расчете на одного обучающегося, воспитанника по каждому типу, виду и категории образовательного учреждения. Однако закон не давал прямых ответов на многие вопросы реализации такого подхода, что делало данное положение декларативным, а финансирование образовательных учреждений осуществлялось на основе сметного финансирования, при котором в первую очередь учитывался контингент обучающихся.

Основными направлениями, по которым сегодня происходит совершенствование механизмов финансирования образования в России, являются: создание системы нормативного финансирования; разработка системы финансирования, основанной на идее государственных именных финансовых обязательств (ГИФО)¹; развитие системы субсидирования образования и использование системы кредитования в образовании [10, с. 102].

Несмотря на то, что с начала реформ в российской высшей школе был осуществлен ряд разработок по моделям финансирования высшего профессионального образования [11, с. 63–87], как нам кажется, оптимального решения пока не найдено. С нашей точки зрения, переход на нормативно-подушевое финансирование представляет собой комплексную проблему, требующую как научного решения, так и серьезной практической проработки, чего пока не видно в деятельности Минобрнауки России. В частности, отсутствуют научный прогноз и оценка последствий введения нормативно-подушевого финансирования как для всей системы высшего образования в целом, так и для отдельных вузов в частности. При этом не принимаются первоочередные меры, обеспечивающие достижение стратегических целей реформирования российской высшей школы, такие как: обеспечение стабильного и достаточного финансирования работы вузов; повышение заработной платы преподавателей; модернизация материально-технической

¹ГИФО по существу является фактом закрепления за конкретным студентом (обучающимся) некоторой денежной суммы, которую государство готово потратить на оплату его обучения (см. [3; 9]).

базы; развитие в вузах НИР; обеспечение закрепления в вузах молодых преподавателей; обновление учебников и учебных пособий; формирование современной информационной среды; повышение квалификации преподавателей [12, с. 31]. Некоторые вузы пытаются решать эти проблемы самостоятельно, но их возможности в этом отношении весьма ограничены.

Переход вузов на нормативно-подушевое финансирование запланирован Министерством образования и науки России на 2011–2012 гг., при этом в качестве основного варианта рассматривается модель нормативно-подушевого финансирования высшего образования, которая подготовлена специалистами ГУ-ВШЭ и основана на идее государственных именных финансовых обязательств. Согласно этой модели, бюджетные средства должны направляться в государственные вузы в форме субсидий на обучение студентов с высокой успеваемостью по результатам школьного ЕГЭ по русскому языку и математике. Провозглашается принцип «Деньги следуют за студентами» и отменяется механизм контрольных цифр приема. Так, например, при поступлении в вуз на 1-й курс абитуриенты, имеющие результаты ЕГЭ от 55 до 70 баллов, получают субсидию первого уровня в размере 100 тыс. рублей в год, а абитуриенты, имеющие результаты ЕГЭ выше 70 баллов, получают субсидию второго уровня в размере 200 тыс. рублей в год. Еще 10% абитуриентов (со средними баллами ЕГЭ не менее 51) получают право на льготный образовательный кредит в размере 100 тыс. рублей в год. Поступающие в магистратуру получают субсидии в зависимости от вуза, в который они зачислены, — 340 тыс. рублей в год для обучения в МГУ, СПбГУ, в федеральных, а также в национальных исследовательских университетах и 170 тыс. рублей в год для обучения в других вузах. При этом предполагается увеличение доли обучающихся в магистратуре в вузах с особым статусом в общей численности магистрантов в 2010–2015 гг. с 21 до 45%.

Один из авторов данной модели, ректор ГУ-ВШЭ Я. И. Кузьминов, считает, что сейчас для России главный резерв экономии в системе высшего профессионального образования — прекращение бюджетного финансирования обучения слабых, плохо успевающих студентов [13]. Возможно, что с этой точки зрения использование Модели нормативно-подушевого финансирования высшего образования (Модель ГУ-ВШЭ) вполне оправданно, однако возникает совсем другой вопрос — как это соотносится со стратегическими целями реформирования российской системы образования в целом.

Анализ Модели ГУ-ВШЭ позволяет сделать следующие выводы. Она имеет ряд бесспорных достоинств. К ним можно отнести: реальный учет мнения потребителей образовательных услуг; более адекватную реакцию на требования рынка труда; «прозрачность» механизма финансирования; возможность быстрого перераспределения государственного финансирования между государственными вузами; возможность решить проблему теневых средств, которые тратили семьи на преодоление барьера школа — вуз². При условии достаточно высокой величины норматива финансирования модель обеспечивает повышение конкуренции вузов, что является условием повышения качества высшего профессионального образования. Так как финансирование образования осуществляется непосредственно потребителями образовательных услуг, то именно они сами — студенты — становятся более требовательными к качеству профессиональной подготовки.

Вместе с тем повсеместное применение Модели ГУ-ВШЭ в качестве основного механизма бюджетного финансирования высшей школы России, на наш взгляд, имело

²По экспертным оценкам, на оплату репетиторов и взятки при поступлении в вуз домохозяйства тратили до 30 млрд рублей в год.

бы серьезные недостатки. Прежде всего, остановимся на финансовых последствиях. Дело в том, что в условиях хронического недофинансирования высшей школы данная модель не ведет к увеличению объема бюджетных средств в системе высшего профессионального образования и к достойному уровню заработной платы преподавателей и научных сотрудников вузов. Она только перераспределяет имеющиеся госбюджетные ресурсы и в перспективе ведет даже к их уменьшению. На основе данных Минобрнауки России³ был сделан вывод, что госбюджетные расходы на одного студента уже в 2010 г. составят около 106 тыс. рублей. Исследование результатов приема в вузы России по результатам ЕГЭ, которое было проведено специалистами ГУ-ВШЭ [14], показало, что при зачислении в государственные вузы на госбюджетные места по результатам конкурса баллов ЕГЭ и по целевому приему в 20% вузов зачисленные первокурсники имеют средний балл ЕГЭ больше 70, в 2/3 вузов зачисленные первокурсники имеют средний балл ЕГЭ меньше 70 баллов, но больше 55, а в остальных вузах средний балл ЕГЭ у зачисленных первокурсников меньше 55 баллов. С учетом вышеизложенного можно с большой степенью определенности утверждать, что если бы уже в этом году была использована данная модель финансирования, то около 20% государственных вузов получили бы увеличение госбюджетного финансирования по сравнению с расчетным финансированием по контрольным цифрам приема, около 30% сохранили бы госбюджетное финансирование на уровне расчетного, но около 30% получили бы лишь 2/3 расчетного госбюджетного финансирования, а около 20% вузов получили бы менее 1/3 его суммы. Следовательно, можно сделать прогноз, что через 3–5 лет при таком механизме финансирования больше половины государственных вузов России практически лишатся госбюджетной поддержки, а основные госбюджетные ресурсы будут сосредоточены в 100–150 вузах-лидерах.

Проведем анализ соответствия данной модели и действующего образовательного законодательства. Во-первых, в связи с тем, что величина государственной субсидии первого и даже второго уровня может оказаться ниже, чем реальные затраты конкретного вуза на обучение одного студента по конкретной специальности, у вуза может возникнуть дефицит госбюджетных средств на обучение даже тех студентов, которые получают субсидии на оплату обучения. Достаточно вспомнить, что денежное наполнение самой большой категории государственных именных финансовых обязательств (ГИФО) в 2002 г. составляло всего 14 500 рублей. Во-вторых, по условиям реализации данной модели гражданин, не получивший государственной субсидии и желающий получить высшее образование, должен заключать договор с вузом на обучение на платной основе. Повсеместное введение данной модели фактически будет означать, что обучение в высшей школе России для всех будет осуществляться только на платной основе. При этом часть студентов будет получать для оплаты своего обучения от государства безвозвратную денежную субсидию, а другая часть будет целиком оплачивать свое обучение в вузе из собственных средств. С нашей точки зрения, возникновение такой ситуации входит в противоречие с Конституцией Российской Федерации⁴.

К недостаткам Модели ГУ-ВШЭ можно также отнести следующее: отсутствие единого подхода ко всем категориям обучающихся в вузах (в модели не выделены аспиран-

³В соответствии с информационным сообщением Минобрнауки России от 28.04.2010 по вопросу о гарантиях бесплатности из 1,76 трлн рублей общих расходов консолидированного бюджета на образование, расходы на высшее профессиональное образование составляют около 0,65% от ВВП, т. е. около 260 млрд рублей (см. [3]).

⁴В пункте 3 ст. 43 сказано: «Каждый вправе на конкурсной основе бесплатно получить высшее образование в государственном или муниципальном образовательном учреждении и на предприятии».

ты (очные, заочные), докторанты, слушатели ФПК, студенты и магистранты вечерней и заочной форм обучения). Методика расчета субсидий для бакалавров и специалистов кардинально отличается от методики расчета субсидий для магистрантов. Предлагаемая методика расчета госбюджетного финансирования подготовки магистров принципиально ничем не отличается от действующего механизма контрольных цифр приема для вузов. Методика же расчета субсидий для бакалавров и специалистов основана на статистических данных ЕГЭ только одного 2009 г.

Заметим также, что представленная Модель ГУ-ВШЭ существенно отличается от модельной методики введения нормативно-подушевого финансирования реализации государственных гарантий прав граждан на получение общедоступного и бесплатного общего образования [3].

К другим существенным проблемам введения данной модели финансирования можно отнести необходимость: ежегодного определения величины государственных субсидий и их коррекции с учетом инфляции и других факторов; введения персонифицированного учета затрат на обучение каждого студента, предусмотренного новой системой финансирования, основанной на договорных отношениях, что, в свою очередь, может привести к невозможности использования части внебюджетных средств для возмещения недостатка госбюджетных средств на обучение; введения внутривузовской системы субсидирования для покрытия дефицита госбюджетных средств за счет увеличения стоимости обучения «платных» студентов, что также затруднено в условиях персонифицированного учета затрат на обучение.

Подводя общие итоги анализа принятия данного проекта Модели ГУ-ВШЭ, можно сделать следующие выводы. Во-первых, происходит реальное разрушение действующей системы функционирования российской высшей школы, которая в настоящее время ни концептуально, ни организационно не готова к фронтальному переходу на предлагаемую модель нормативно-подушевого финансирования. На государственном уровне отсутствуют четко сформулированные цели, задачи и ожидаемые результаты такого перехода; нет научно обоснованного прогноза последствий и оценки предлагаемого нового механизма финансирования высшего образования. Отсутствует соотношение ожидаемых результатов такого перехода со стратегическими целями реформирования системы высшего образования. Во-вторых, существенно снижается конкурентоспособность и привлекательность российской высшей школы, в том числе и в связи с потерей экономической устойчивости большей части государственных вузов России, ориентацией вузов на краткосрочную перспективу своего развития и утратой основных достоинств отечественного образования — его фундаментальности, высокого уровня научности и междисциплинарного характера.

В силу вышеизложенного нам представляется целесообразным и единственно возможным следующее. При обсуждении проектов моделей нормативно-подушевого финансирования высшего образования, прежде всего, надо исходить из необходимости решения общих задач и проблем российского высшего образования, в том числе связанных с происходящими институциональными изменениями высшей школы, и только после этого можно переходить к рассмотрению конкретных вопросов, в частности такого, как разработка новых механизмов финансирования высшего образования. Новые модели нормативно-подушевого финансирования как новые механизмы финансирования высшего образования прежде всего должны стать инструментом достижения общих целей реформирования российской высшей школы в современных условиях, которые необходимо четко сформулировать на государственном уровне с учетом принятых Россией обязательств в рамках Болонского процесса, но не приводить в противоречие

с задачами усиления конкурентоспособности и фундаментальности российской высшей школы, сохранения самодостаточности национальной системы высшего образования.

С учетом обозначенной выше позиции, на наш взгляд, значительно более перспективной моделью финансирования российской высшей школы в современных условиях является Модель нормативно-подушевого финансирования вузов при их категорировании — выделении национальных университетов и системообразующих вузов [11, с. 79]. Идея выделения ведущих вузов и их повышенного бюджетного финансирования была выдвинута еще в 2000 г. и была связана не только с необходимостью концентрации образовательного и научного потенциала высшей школы, но и с попыткой решения проблемы острой нехватки бюджетных средств в системе российского образования [15, с. 143]. Категорирование вузов в условиях, когда в России фактически действует «всеобщее» высшее образование, представляется обоснованной и необходимой мерой по повышению эффективности функционирования государственных вузов, качества образовательных услуг, обеспечению конкурентоспособности российского высшего образования на мировом рынке образовательных услуг. В данной модели при категорировании вузов предполагается, что норматив подушевого финансирования в национальных университетах будет примерно в 5 раз больше, чем в обычном вузе, а в системообразующих — в 3 раза. Такой подход и объемы госбюджетного финансирования позволили бы еще в 2004 г. создать 10–20 национальных университетов и 100–200 системообразующих вузов. В данной модели нормативно-подушевого финансирования вузов при их категорировании национальные университеты и системообразующие вузы рассматривались в качестве локомотивов по повышению конкурентоспособности российского высшего образования на мировых образовательных рынках, что способствовало бы привлечению в них дополнительных внебюджетных средств от приема иностранных студентов. Данная задача является актуальной и на современном этапе реформирования российской высшей школы.

В заключение особо подчеркнем, что принятый 8 мая 2010 г. Федеральный закон № 83-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием правового положения государственных (муниципальных) учреждений» предусматривает изменение правового положения существующих бюджетных учреждений — выделение учреждений трех типов: автономных, новых бюджетных и казенных⁵. В контексте перехода высшей школы России на нормативно-подушевое финансирование и с учетом последних изменений в образовательном законодательстве можно ожидать, что предложенная модель нормативно-подушевого финансирования высшего образования (Модель ГУ-ВШЭ) будет применяться в отношении автономных и новых бюджетных вузов, а казенные и системообразующие вузы России будут финансироваться либо по сметному принципу, либо с использованием модели нормативно-подушевого финансирования вузов при их категорировании — выделении национальных университетов и системообразующих вузов. С большой долей вероятности можно предположить, что именно на этих системообразующих вузах-лидерах с 2012 г. и будет сконцентрирована основная государственная поддержка и основные государственные ресурсы.

⁵При этом финансирование бюджетных учреждений по смете будет заменено финансовым обеспечением выполнения ими государственного или муниципального задания (в форме субсидий). Государственное задание для «нового» бюджетного или автономного учреждения будет содержать описание конечного результата и показатели эффективности, за которые и платит бюджет. Эти новые правила касаются, прежде всего, учреждений науки, образования, здравоохранения, культуры.

Выводы

Анализ предложенных моделей нормативно-подушевого финансирования показал, что модель нормативно-подушевого финансирования высшего образования (Модель ГУ-ВШЭ) в настоящее время для всех вузов России не является приемлемой, так как она ведет к фактическому снижению бюджетного финансирования около половины государственных вузов, а также к тому, что реально обучение студентов в российской высшей школе будет платным. Наиболее перспективной является модель нормативно-подушевого финансирования вузов при их категорировании — выделении национальных университетов и системообразующих вузов, которая учитывает происходящие в России институциональные изменения высшей школы. Внедрение этой модели позволит этим вузам стать ведущими в системе российского высшего образования. Таким образом, с учетом институциональных изменений в российской высшей школе модель нормативно-подушевого финансирования высшего образования (Модель ГУ-ВШЭ) целесообразно применять только для автономных и новых бюджетных вузов, а для казенных и системообразующих вузов России наиболее приемлемыми являются либо сметное финансирование, либо нормативно-подушевое финансирование, учитывающее категорию вуза.

Литература

1. Доклад министра образования А. Фурсенко на заседании Коллегии Минобрнауки России 19.03.2010. URL: <http://www.mon.gov.ru>
2. Выступление Президента РФ В.В. Путина на заседании Государственного Совета от 29 августа 2001 г. // Образование, которое мы можем потерять: сборник / под общ. ред. В. А. Садовниченко. М.: МГУ им. М. В. Ломоносова, 2002. 288 с.
3. Доклад зам. руководителя Рособразования Е. Я. Бутко «Об итогах выполнения контрольных цифр приема граждан в образовательные учреждения, подведомственные Рособразованию в 2009 г. и о подходах к формированию контрольных цифр приема в 2010 г. в связи с переходом на уровневое высшее профессиональное образование». URL: <http://www.mon.gov.ru>
4. Образование в Российской Федерации: 2007: стат. сб. М.: ГУ-ВШЭ, 2007. 484 с.
5. URL: <http://www.gks.ru>
6. URL: <http://www.oprf.ru>
7. Прогноз развития высшего образования в России: 2009–2011 гг. / под ред. Т. Л. Клячко. М.: МАКС Пресс, 2009. 404 с.
8. Заседание коллегии Минобрнауки России 23 декабря 2009 г. «Об итогах исполнения федерального бюджета Минобрнауки России как субъекта бюджетного планирования за 2009 г. и задачах на 2020 г.».
9. Постановление Правительства РФ № 6 от 14.01.2002.
10. Модели финансирования вузов: анализ и оценка / под ред. С. А. Белякова. М.: Техно-печать, 2005. 274 с.
11. Беляков С. А., Беляков Н. С., Клячко Т. Л. Анализ и оценка экономической устойчивости вузов. М.: МАКС Пресс, 2008. Серия «Управление. Финансы. Образование». 193 с.
12. Сенашенко В. С., Халин В. Г., Кузнецова В. Н. О перечне направлений высшего профессионального образования как составной части государственного образовательного стандарта третьего поколения // Высшее образование в России. 2007. № 3. С. 25–35.
13. Интервью Я. И. Кузьмина газете «Поиск» 15 мая 2009 г. URL: <http://www.poisknews.ru/>
14. Российские государственные вузы: индекс качества приема-2010. URL: <http://www.oprf.ru/>
15. Балыхин Г. А. Управление развитием образования: организационно-экономический аспект. М.: Экономика, 2003. 428 с.

Статья поступила в редакцию 20 января 2011 г.