

Проблемы финансирования высшего образования в современной России

В статье рассматриваются вопросы финансирования высшего образования в современных условиях на материалах государственных вузов Российской Федерации. Автор доказывает, что образование в целом, в т.ч. высшее, нельзя считать товарной сферой услуг, а вузы — коммерческими организациями. Он полагает, что это сфера умственной и духовной деятельности, где производятся общественные блага, которые наравне с другими видами общественных благ (безопасность государства и членов общества, социальная защищенность, экологическая безопасность и др.) должны быть обеспечены с помощью государства. В статье представляются проблемы совершенствования планирования и финансирования расходов на высшее образование в свете задач модернизации страны на новом этапе её развития.

Высшее образование в России, финансирование, проблемы коммерциализации вузов, организация приема и обучения студентов, оплата труда преподавателей.



**Ишхан Арташович
АВETИСЯН**

доктор экономических наук, профессор Вологодского государственного технического университета, заслуженный работник высшей школы РФ

Провозглашенный в России курс на модернизацию общества должен осуществляться путем перехода к инновационной экономике. Особую значимость в этом процессе приобретает повышение качества человеческого капитала, уровень которого непосредственно зависит от образованности граждан страны. Никакая модернизация общества невозможна без квалифицированных специалистов, талантливых ученых, без овладения знаниями и без качественного образования людей, являющихся, в свою очередь, источниками обеспечения высоких и устойчивых темпов экономического роста страны.

В связи с этим ключевая роль отводится высшему профессиональному образованию (ВПО) — высшей ступени образовательной системы, обеспечивающей гарантии личности в получении высшего образования и квалификации в избранной области профессиональной деятельности. Учреждения указанной сферы образования принято называть высшими учебными образовательными учреждениями (вузами), существующими в таких формах, как университет, академия, институт и др.

До принятия нового Федерального закона РФ «Об образовании», вступающего в действие с 2013 г., законодательные и

правовые основы принципов государственной политики в области образования в России были регламентированы федеральными законами «Об образовании» от 13 января 1996 №12-ФЗ, «О высшем и послевузовском образовании» от 22 августа 1996 №125-ФЗ, Национальной доктриной развития образования, утвержденной Постановлением Правительства РФ от 4 октября 2000 г. №751, а также подзаконными нормативными актами Министерства образования и науки РФ, Министерства финансов РФ, Федерального Казначейства РФ и др.

Нет надобности доказывать, что устойчивость функционирования вузов, развитие высшего образования и повышение качества подготовки высококвалифицированных кадров во многом зависят от обеспечения своевременного финансирования расходов на вышеуказанные цели. Поскольку развитие сферы высшего образования рассматривалось в качестве общегосударственной задачи, она финансировалась в основном из федерального бюджета РФ. В целом по стране по данным за 2004 г. сфера государственного высшего образования получала из федерального бюджета РФ 93% средств, из бюджетов субъектов РФ — 6% и местных бюджетов — 1% средств¹. Правда, в последние годы доля государственного финансирования высшего образования в целом по стране имела тенденцию к снижению: на долю федерального бюджета РФ стало приходиться 70 — 75% финансирования расходов госвузов². Путем усиления коммерциализации деятельности госвузов увеличивалась доля внебюджетных средств, в частности средств от предоставления платных образовательных услуг.

¹ Гуров В.А., Сигова С.В. О финансировании образования // Финансы. — 2006. — № 8. — С. 49-52.

² Калашникова О.В. Финансирование высшего образования в условиях перехода к инновационной экономике: автореф. дис. ... канд. эконом. наук. — Иваново, 2011. — С. 11.

Так, в структуре финансирования расходов Вологодского государственного технического университета (ВоГТУ) доля бюджетного финансирования в 2003 г. составляла 49,7%, а внебюджетного — 50,3%, в 2012 г. — 43,9 и 56,1% соответственно. По последним данным, более 2/3 общей суммы текущих расходов университета финансируется за счет средств, получаемых от платных образовательных услуг.

Эта динамика имеет свою историю. В период перехода к рыночным отношениям (90-е годы XX века), в силу постоянного снижения государственной финансовой поддержки социальной сферы, система образования в целом и высшего образования в частности оказалась в состоянии выживания. Установленные для госвузов низкие зарплаты преподавателей и других работников и мизерные стипендии студентов в ряде случаев не выплачивались вовремя. Не обеспечивалось бюджетное финансирование расходов, связанных с организацией учебного процесса, содержанием и эксплуатацией зданий, приобретением и ремонтом оборудования. Нарастала задолженность госвузов по оплате коммунальных услуг и энергоресурсов, отсутствовали реальные механизмы и источники ее погашения. При острой недостаточности государственных финансовых средств практиковалось сокращение бюджетного финансирования госвузов под видом рационализации и повышения эффективности использования бюджетных средств, необходимости обеспечения «прозрачности» бюджетного финансирования, усиления контрольных функций государства в бюджетном процессе. Результатом подобных «мероприятий» стало:

— сокращение числа бюджетополучателей, реализованное в форме закрытия и/или укрупнения госвузов, а также передача функций финансирования вузов региональным бюджетам;

– детальное распределение федеральными органами власти бюджетных средств по статьям бюджетной классификации уже на стадии составления бюджетной росписи, выделение бюджетных средств на конкретные статьи расходов без права их перераспределения и т.д.

С целью выхода из создавшейся ситуации госвузам была предоставлена возможность изыскивать дополнительные (внебюджетные) финансовые источники для покрытия дефицита финансирования расходов, и прежде всего на текущее содержание. Государство поощряло развитие в вузах предпринимательства, что способствовало возрастанию из года в год суммы поступлений финансовых средств от оказания платных образовательных услуг и тем самым превращению госвузов в организации, работающие на рыночных принципах. Более того, политика, проводимая государством в сфере высшего образования, основанная на рыночном фундаменте, привела к тому, что за минувшие два десятилетия в стране расплодилось множество негосударственных коммерческих вузов и их филиалов.

Справедливости ради скажем, что в 1990-е годы в условиях хронического упадка экономики и ухудшения финансового положения России, обусловленных проведением необдуманных экономических реформ, снижение государственной финансовой поддержки высшего образования было вынужденной мерой.

Однако после дефолта 1998 г. в стране наблюдался экономический рост. Ежегодные темпы прироста ВВП за 2000 – 2008 гг. составляли в среднем от 5 до 6,5%. За эти годы объем ВВП России вырос на 68% и по его общему объему она вышла на шестое место в мире. Объем консолидированного бюджета РФ за указанный период вырос в разы, федеральный бюджет РФ стал

профицитным, имело место увеличение золотовалютных резервов³ и т.д. Казалось бы, в условиях существенного улучшения макроэкономических и финансовых показателей российское государство имело возможность усилить финансовую поддержку сферы высшего образования.

Однако этого не произошло. Сохранились мизерные размеры студенческих стипендий. Не было реализовано положение Закона РФ 1996 г. «Об образовании» о том, что размер средней ставки оплаты труда профессорско-преподавательского состава госвузов должен быть в два раза выше уровня средней зарплаты работников промышленности. Согласно указанному закону доля расходов на финансирование сферы высшего образования должна была составлять не менее 3% расходной части федерального бюджета, но за 2000 – 2004 гг. она фактически составила в среднем 2,5%. Некоторые подвижки в последующие годы не носили кардинального характера.

Из *таблицы 1* видно, что доля финансирования расходов на высшее образование в общем объеме расходов федерального бюджета несколько увеличилась – до 3,3% в 2009 г., т.е. рост за шесть лет составил всего лишь 0,9%. Доля бюджетного финансирования расходов на высшее образование в 2009 г. составляла 0,8% от ВВП. По итогам 2011 г. она снизилась до 0,7% от ВВП, что в два раза ниже, чем в развитых странах (средний показатель по странам ОЭСР – 1,3%). Сумма бюджетов российских госуниверситетов на научные исследования составляет не более 0,04% ВВП, в то время как в развитых странах – 0,25 – 0,4%⁴.

³ См.: Аветисян И.А. Вопросы государственного регулирования процессов распределения и использования доходов в современной России // Экономические и социальные перемены: факты, тенденции, прогноз. – Вологда: ВНКЦ ЦЭМИ РАН, 2009. – Вып. 1 (5). – С. 109-111.

⁴ Калашикова О.В. Указ. соч. – С. 12.

Таблица 1. Динамика финансирования расходов из федерального бюджета РФ на сферу высшего образования в 2003 – 2009 гг.

Показатели	2003 г.	2004 г.	2005 г.	2006 г.	2007 г.	2008 г.	2009 г.
Объем ВВП, трлн. руб.	13243	17048	21625	26903	33111	41668	40420
Объем расходов федерального бюджета РФ, млрд. руб., всего	2358,5	2648,9	3514,3	4284,8	5983,0	7570,9	9931,4
в % от ВВП	17,9	15,8	16,2	15,9	17,1	18,1	20,4
Расходы федерального бюджета РФ на высшее образование, млрд. руб., всего	56,8	71,8	119,2	161,6	228,3	280,0	328,6
в % от ВВП	0,4	0,4	0,5	0,6	0,7	0,7	0,8
в % от общего объема расходов федерального бюджета РФ	2,4	2,6	3,4	3,8	3,8	3,7	3,3

Источник: Калашникова О.В. Финансирование высшего образования в условиях перехода к инновационной экономике: автореф. дис. ... канд. эконом. наук. – Иваново, 2011. – 26 с.

Уровень качества подготовки специалистов за последние 20 лет в России резко снизился, о чём говорят, например, следующие факты. В журнале «The Times Education» опубликован сводный рейтинг 400 вузов мира за 2011 – 2012 гг., составленный с помощью специально разработанной оценки в баллах. Согласно этому рейтингу, еще недавно входивший в число 50 лучших вузов мира, Московский государственный университет им. М.В. Ломоносова попал в группу тех вузов, которые делят места с 276 по 300-е. Санкт-Петербургский государственный университет, следовавший за МГУ, и вовсе оказался среди замыкающих список (351 – 400-е место)⁵.

По нашему твердому убеждению⁶, одна из главных причин резкого снижения качества высшего образования в современной России – это организация деятельности госвузов на коммерческих началах и нарастающая тенденция увеличения в них приема контингента на платной (договорной) основе за счет сокращения приема на бесплатной (бюджетной) основе обучения. Фактически нарушается требование Конституции РФ (ст. 43) о том, что «каждый вправе на конкурсной основе бесплатно получить высшее образование в государ-

ственном или муниципальном образовательном учреждении и на предприятии»⁷. Как видим, в Конституции РФ нет оговорки о праве на получение высшего образования на вневконтурной, т.е. на платной, основе.

Более того, за последние годы в стране был принят ряд противоречащих Конституции законов, направленных на усиление коммерциализации государственных высших образовательных учреждений. Например, под предлогом совершенствования правового статуса бюджетных учреждений был принят Закон РФ «Об автономных учреждениях» от 3 ноября 2006 года №174-ФЗ, который открывал дорогу приватизации бюджетных учреждений, включая госвузы, и тем самым предусматривал полную постепенную замену бесплатного высшего образования платным. Однако сложности процесса создания автономных учреждений (по каждому из них должно было приниматься решение Правительства) не позволили осуществить массовый переход бюджетных учреждений, в том числе госвузов, в статус автономных и не гарантировали улучшения их финансового положения, поскольку снижение объемов бюджетного финансирования требовало привлечения дополнительных внебюджетных источников.

⁵ Версия. – 2012. – № 11. – 19 – 25 марта. – С. 5.

⁶ Автор настоящей статьи 47 лет преподает в госвузах. Из них 12 лет (в советское время) работал проректором по учебной работе в экономическом вузе.

⁷ Конституция Российской Федерации. – М.: Объединенная редакция МВД России, 1968. – С. 17.

Логичным продолжением курса на усиление коммерциализации деятельности бюджетных учреждений, в том числе госвузов, стал закон «О внесении изменений в отдельные законодательные акты РФ в связи с совершенствованием правового положения государственных (муниципальных) учреждений» от 8 мая 2010 года №83-ФЗ, введенный в действие с 1 июля 2012 г. Этот закон позволяет государственным вузам перейти в статус либо так называемых учреждений с расширенным объемом прав, либо автономных учреждений (АУ), либо казенных учреждений. В статус казенных учреждений автоматически, в силу указанного закона, переходит ряд федеральных государственных бюджетных учреждений высшего образования, подведомственных ФСБ и МВД. Такие госвузы по-прежнему финансируются в соответствии с бюджетной сметой (сметная форма финансирования), а средства, полученные от иной приносящей доход деятельности, подлежат зачислению в соответствующий бюджет. Остальные госвузы получают статус или бюджетных учреждений с расширенным объемом прав, или автономных, что определяет различия финансовых аспектов их деятельности.

Например, госвузам, получившим статус бюджетных учреждений с расширенным объемом прав или АУ, финансовые средства могут предоставляться в виде субсидий, в соответствии с заданием учредителя, бюджетных инвестиций, а получаемые ими доходы должны поступать в их самостоятельное распоряжение. Фактически налицо, без учета инвестиций, общая тенденция сокращения бюджетного финансирования расходов для указанных вузов.

Внесенное в связи с принятием в 2010 г. Федерального закона №83-ФЗ изменение в Бюджетный кодекс РФ отменило поло-

жение о том, что бюджетные учреждения осуществляют функции некоммерческого характера, а их деятельность финансируется за счет средств государственного бюджета или государственного внебюджетного фонда.

Согласно новой редакции Бюджетного кодекса РФ, те госвузы, которые получили статус казенных бюджетных учреждений, осуществляют функции коммерческого характера и финансируются в полной мере за счет бюджета на основании бюджетной сметы (ст. 161 БК РФ). А большинство госвузов, не получивших этот статус, осуществляют, как отмечалось, функции коммерческого характера и финансируются в основном за счет средств, полученных от иной приносящей доход деятельности, в частности от предоставления платных образовательных услуг.

Наконец, недавно для России появился глобальный фактор перевода деятельности учреждений социальной сферы (образования, здравоохранения и т.д.) исключительно на коммерческие начала: в конце августа 2012 г. страна стала полноценным членом Всемирной торговой организации (ВТО) и участницей Генерального соглашения по торговле и услугам (ГАТС). Согласно правилам ВТО – ГАТС граждане РФ, к сожалению, лишаются своих конституционных прав на получение бесплатного образования, поскольку эти социальные права превращаются в дорогостоящие и малодоступные для большинства населения страны услуги, сходные по существу с продажей товаров в торговой сети.

Усиление коммерциализации деятельности госвузов, означающее в первую очередь замену бесплатного образования на платное, является одной из причин резкого снижения качества выпускников высшей школы. В этом убеждают данные, приведенные в *таблице 2*.

Таблица 2. Численность выпускников экономического факультета Вологодского государственного технического университета дневной формы обучения и их качественный состав в 2003 – 2006 гг.

Показатели	2003 г.	2004 г.	2005 г.	2006 г.
Численность выпускников экономического факультета, всего	152	166	189	336
В том числе:				
– выпускники бесплатных (бюджетных) групп	121	146	176	204
– выпускники платных (договорных) групп	31	20	13	132
Качественный состав выпускников:				
– число выпускников бесплатных (бюджетных) групп, получивших диплом с отличием	40	49	44	46
– число выпускников бесплатных (бюджетных) групп, закончивших обучение на «4» и «5»	79	90	104	179
– число выпускников платных (договорных) групп, получивших диплом с отличием	1	–	5	6
– число выпускников платных (договорных) групп, закончивших обучение на «4» и «5»	17	15	7	55
Источник: Аветисян И.А. Финансирование расходов на высшее образование в Российской Федерации и направления его совершенствования // Экономические и социальные перемены: факты, тенденции, прогноз. – Вологда: ВНКЦ ЦЭМИ РАН, 2007. – Вып. 39. – С. 12-27.				

Из данных таблицы видно, что общая численность выпускников экономического факультета ВоГТУ за 2003 – 2006 гг. возросла в 2,2 раза, в том числе выпускников бесплатных (бюджетных) групп – в 1,7 раза, а выпускников платных (договорных) групп – в 4,2 раза, т.е. темпы роста доли выпускников платных групп превысили темпы роста доли бесплатных. Причем доля выпускников бесплатных групп, получивших диплом с отличием, в общем количестве выпускников экономического факультета в 2006 г. составила 13,7%, а закончивших университет на «4» и «5» – 56,2%. Доля же выпускников платных групп, получивших диплом с отличием, в общем количестве выпускников факультета составила лишь 1,8%, а закончивших на «4» и «5» – 28,2%. Среди выпускников экономического профиля всё чаще можно встретить таких, которые не имеют элементарного представления об экономических категориях и экономических законах, не говоря уже о современных проблемах перехода экономики страны на инновационный путь развития.

В госвузах страны наблюдается тенденция сокращения числа бесплатных (бюджетных) мест приема. Так, в 2006 г. в целом по стране их стало меньше на 4%, а в 2007 г. – на 10%. По итогам 2006 г. число бесплатно обучающихся студентов на 1 тысячу человек населения в России составило 179; по этому показателю ее обогнали Канада (299), Австрия (227), Бельгия (224), Финляндия (220), Испания (187), ряд стран Латинской Америки⁸.

Новый министр образования и науки РФ Д. Ливанов уже высказался за дальнейшее сокращение бюджетных мест в госвузах страны и за принципиальный отказ от бесплатного высшего образования. Эту позицию он обозначил следующим образом: «Как только мы уйдем от всеобщего бесплатного высшего образования, появятся механизмы, которые помогут привлечь на предприятия ценные кадры. Например, образовательный кредит. Если хорошее образование будет стоить дорого и человек вынужден за него платить, он сможет взять кредит, а будущий работодатель в обмен на обязательства погасит его»⁹.

⁸ Советская Россия. – 2007. – 16 января. – С. 5.

⁹ Советская Россия. – 2012. – 5 июня. – С. 1.

Такой подход министра к реформе высшего образования в современной России, где треть населения живет за чертой бедности, а разница между доходами 10% бедных и 10% богатых (коэффициент Джини) по официальной статистике выше 15-ти-кратной, но на самом деле достигает 35 раз и более¹⁰, на наш взгляд, ставит крест на доступности бесплатного высшего образования для многих талантливых и одаренных детей из малоимущих семей. Нельзя также согласиться с мнением министра о привлечении образовательного кредита как одного из механизмов для замены бесплатного высшего образования на платную форму обучения, поскольку в силу существующего в стране большого социального неравенства использование такого кредита практически невозможно. Кроме того, на фоне развертывающейся второй волны экономического и финансового кризиса выделение банками и работодателями образовательного кредита студентам связано с большим риском и становится для них невыгодным.

Общеизвестно, что обеспечение качественного высшего образования в первую очередь зависит от уровня знаний выпускников общеобразовательных школ и средних профессиональных образовательных учреждений, являющихся главным источником формирования контингента как государственных, так и негосударственных коммерческих вузов страны. Если раньше (в советское время) студентами становились, как правило, школьные выпускники с высокими знаниями — «отличники» (медалисты) и «хорошисты», то сегодня, заплатив деньги, в госвузы попадает большое количество «троечников». Как показывает наш опыт преподавательской работы, если бы в вузах в настоящее время оценки ставились объективно, то

примерно 2/3 студентов-платников были бы отчислены сразу же после первой сессии учебного года за академическую неуспеваемость. Но это означало бы, что госвуз лишается преподавательской ставки и вынужден уволить одного преподавателя. Если это повторяется каждую сессию, то в течение определенного отрезка времени госвуз вынужден будет ликвидировать целую кафедру, сделав многих преподавателей безработными.

При такой системе организации высшего образования, когда функционирование госвузов, а также зарплата их преподавателей зависят не от государственного бюджетного финансирования, а в основном от денежных сумм, выплачиваемых за обучение студентами и их родителями, объективная оценка знаний студентов-платников исключается и, соответственно, отсутствует стимулирующая основа для повышения качества высшего образования. Разве не этим объясняется, что в российских условиях студенты-платники не имеют желания учиться и учатся плохо, полагая, что получение «корочек» (т.е. дипломов о высшем образовании) гарантировано уже самим фактом оплаты обучения. Такая ситуация является одной из причин, порождающих коррупцию и взяточничество в системе высшего образования в нашей стране.

Бывший министр образования и науки РФ А. Фурсенко, известный своими либерально-рыночными взглядами на реформирование отечественной системы высшего образования в РФ, заявлял: «Главным пороком советской системы образования была попытка формировать человека-творца, а сейчас наша задача заключается в том, чтобы взрастить квалифицированного потребителя, способного квалифицированно пользоваться результатами творчества других»¹¹.

¹⁰ Завтра. — 2012. — № 31. — Август. — С. 3.

¹¹ Советская Россия. — 2012. — 19 июня. — С. 4.

Поражаешься невежеству экс-министра, когда он старается облить грязью советскую систему образования, перевернуть все с ног на голову, найти пороки во всем, даже в творческом и созидательном характере советской системы образования, признанной в свое время лучшей в мире. Судя по высказыванию экс-министра, формирование через систему образования человека-творца является не достоинством, а пороком. Ведь общеизвестно, что именно формирование человека-творца является основополагающим фактором для характеристики качества подготовки специалистов. Вместо этого предлагается выращивать потребителей, способных квалифицированно пользоваться результатами деятельности (творчества, созидания) других. К чему приведет такой подход?

Во-первых, если система высшего образования не готовит созидателей-творцов, то получается, что объекты потребления (развитые технологии и другие объекты творчества), которые создаются не в РФ, а за ее пределами, будут пользоваться квалифицированными потребителями России оттуда, где они создаются, т.е. из-за рубежа.

Во-вторых, такой подход к высшему образованию в условиях мировой глобализации вычеркивает Россию из списка потенциальных конкурентов на мировом рынке.

В-третьих, что самое главное, это означает явный срыв планов модернизации общества и перехода отечественной экономики на инновационный путь развития, заявленных органами власти современной России, ибо реализация этих планов требует творческого порыва и осуществлять их могут только созидатели-творцы, а не простые потребители.

Одной из причин снижения уровня знаний выпускников школьного образования, соответственно, и снижения качества подготовки специалистов высшего

образования в РФ является введение в школах единого государственного экзамена (ЕГЭ). С 2001 г. ЕГЭ насаждался в России в качестве эксперимента, против которого выступали многие специалисты, преподаватели школ и вузов. Однако вопреки мнениям специалистов и протесту широкой общественности был принят федеральный закон, согласно которому с 2003 г. система ЕГЭ введена на всей территории России, устные и письменные экзамены для поступающих в вузы заменены тестированием. Причем выпускные школьные экзамены в форме тестирования одновременно стали приемными в вузах. Иными словами, если по результатам тестирования школьник набрал требуемые баллы (максимальное количество 100 баллов), отослал сертификат в понравившийся ему вуз, он уже может считать себя студентом.

Между тем тестирование — это формальный способ проверки знаний, поскольку выпускники школы, т.е. потенциальные студенты вуза, практически не изучая предметы, запоминают и механически воспроизводят информацию без ее анализа, перестают понимать суть вопроса и мыслить самостоятельно. По нашему мнению, ЕГЭ выступает как средство дебилизации и культурно-психологической примитивизации подрастающего поколения и в конечном счете отрицательно сказывается на качестве как общего, так и высшего образования в стране.

Тестовый способ, применяемый в процессе ЕГЭ, особенно не приемлем для проверки и объективной оценки знаний по общественно-гуманитарным дисциплинам (история, литература, обществознание и др.), т.к. они по своей специфической природе не формализуемы. Без живого общения с абитуриентами и проведения устного экзамена невозможно объективно оценить их знания по вышеназванным дисциплинам.

Власть, кажется, признает недостатки применения ЕГЭ, но предлагает не отменять, а совершенствовать его. С этим нельзя согласиться, поскольку негативные последствия ЕГЭ вытекают из его порочной сущности. Кстати, разработчики закона о ЕГЭ в России взяли его из практики бытовавшей когда-то американской системы образования, которая в дальнейшем во многих европейских странах, в том числе и в США, была отменена. Сторонники ЕГЭ считают, что он призван обеспечить всем абитуриентам равные возможности для поступления в вузы и снизить уровень коррупции и взяточничества в сфере образования. Однако это не подтверждается на практике: результаты применения ЕГЭ показывают, что коррупция и взяточничество поднялись на качественно новый уровень.

Сомнительным нововведением в сфере высшего образования является переход к организации учебного процесса в госвузах в соответствии с Болонской системой (БС). Госвузы РФ перешли на двухступенчатую основу обучения «бакалавр плюс магистр». Цель такого нововведения — якобы унификация высшего образования и признание дипломов российских вузов на европейском пространстве. При этом для обучения на низшей ступени высшего образования — в бакалавриате — в госвузах выделяются бюджетные, т.е. бесплатные, места, а на высшей ступени высшего образования — в магистратуре — студенты обучаются исключительно на платной основе. В бакалавриате максимальный срок обучения четыре года, а в магистратуре — два года. И все это происходило, когда серьезных поводов к принятию БС в России не было, поскольку наши школьники постоянно занимали первые места в физико-математических олимпиадах, а специалистов, подготовленных в наших вузах, в частности инженеров и физиков, охотно брали на работу за рубежом, т.е. высоко ценили, несмотря на неконвертируемость их дипломов.

Мы полностью разделяем мнение Андрея Фурсова о том, что «внедрение четырехлетнего бакалавриата вместо пяти лет традиционного обучения превращает высшую школу в нечто весьма напоминающее ПТУ, приземляет ее и если для института эта политика очень плоха, то для университета — катастрофична, университет уничтожается как общественное и цивилизованное явление»¹². В США бакалавров готовят колледжи, соответствующие нашим техникумам. Подготовка бакалавров по правилам БС резко увеличивает степень бюрократизации образовательной сферы. Дело в том, что при подготовке бакалавров в вузах складывается ситуация, съедающая у преподавателей много времени на приведение текущей научно-педагогической деятельности в соответствие с формальными требованиями бакалавриата, т.е. дела, не имеющие отношения к содержательной стороне обучения. При такой ситуации в наибольшей степени готовы зацепиться за формальную сторону обучения преподаватели низкой квалификации.

Проблемы финансирования высшего образования тесно связаны с финансовым обеспечением научной деятельности вузов, т.к. они являются не только учебными, но и научными центрами. В вузах сосредоточена значительная часть научного потенциала страны. Система высшего образования и сфера науки неотделимы, ибо сегодняшний студент — это возможный завтрашний ученый. Ученые-преподаватели и научные работники, прежде всего в госвузах, не только передают студентам профессиональные и научные знания, но и «производят» эти знания, ведя разработку фундаментальных и прикладных научных и технических проектов, а также подготовку и издание учебников, учебных пособий, научных статей и др.

¹² Завтра. — 2011. — № 50. — Декабрь. — С. 5.

В современную эпоху высоких техники и технологий, когда мир действительно стремится к «экономике знаний», становятся востребованными новые институциональные формы интеграции образования, науки и производства, такие как «академический университет», «исследовательский институт», «научно-образовательный центр» и др.

С переходом госвузов страны к рыночным отношениям бюджетное финансирование расходов на вузовскую науку за последние годы сокращено в разы. Несмотря на это, во многих ведущих госвузах продолжается традиция неустанного научного поиска, в котором участвуют крупные ученые, выступающие генераторами новых идей и научных направлений. При этом расширяется спектр научных исследований, охватывая многие отрасли знаний — от теоретико-фундаментальных до конкретно-прикладных наук. Продолжается научно-исследовательская деятельность студентов, результатом которой является издание сборников их научных работ. Наконец, ведущие госвузы занимают и ведущие позиции в подготовке научно-педагогических и научных кадров через аспирантуру и докторантуру.

Переход экономики страны на инновационный путь развития требует нового качественного уровня развития вузовской науки, поиска новых методов ее финансирования. В связи с этим при решении проблемы финансирования вузовской науки по теоретико-фундаментальным направлениям, включая также научные исследования по общественно-гуманитарным направлениям, на наш взгляд, нельзя уповать на привлечение инвестиций бизнес-структур, поскольку они в этом не заинтересованы. Приоритет здесь должен принадлежать исключительно бюджетному финансированию исходя из разработанной концепции государственной политики в

области развития высшего образования и науки страны на долгосрочную перспективу. Что касается финансирования конкретно-прикладных научных проектов, разрабатываемых в крупных вузах и научно-образовательных центрах, то к их осуществлению можно и нужно привлекать инвестиции бизнес-сообщества или идти путем частно-государственного партнерства, а также приглашать ведущих специалистов и ученых из-за границы, следуя принципам организации работы научного центра «Сколково».

Конечно, в условиях мировой глобализации, высокой конкуренции, технических и научных открытий, меняющих в считанные годы уклад человеческой жизни, требуются изменения стандартов высшего образования страны таким образом, чтобы привести эти стандарты в соответствие с требованиями сегодняшнего дня. Именно на решение в ближайшее время этих задач нацелен Указ Президента Российской Федерации «О мерах по реализации государственной политики в области образования и науки» от 7 мая 2012 года №599. Указ предусматривает мероприятия, напрямую касающиеся:

- проведения мониторинга деятельности вузов по оценке эффективности работы с целью реорганизации неэффективных вузов;
- повышения до конца 2012 г. размера стипендий нуждающимся студентам первого и второго курсов, обучающимся по очной форме (бюджетные группы), по программам бакалавриата и программам подготовки специалистов и имеющим оценки успеваемости «хорошо» и «отлично».
- осуществления к июню 2013 г. перехода к нормативно-подушевому финансированию вузов;
- увеличения к 2015 г. доли занятого населения в возрасте от 25 до 65 лет, прошедшего повышение квалификации и (или) профессиональную подготовку, до 37%;

- увеличения к 2020 г. доли учреждений высшего и среднего специального образования, здания которых приспособлены для обучения лиц с ограниченными возможностями здоровья, с 3 до 25%.

Необходимость проведения этих и других мероприятий продиктована прежде всего тем, что из-за отсутствия государственного регулирования рынка труда специалистов с высшим образованием в России расплодилось множество негосударственных коммерческих вузов. В результате общее количество вузов и полученных в стране дипломов о высшем образовании стало гораздо больше, чем до 1990 года.

Так, в РСФСР, ко времени распада СССР, функционировало более 500 вузов (только в виде госвузов), где обучалось порядка 2,8 млн. студентов, т.е. среднее число их в одном вузе составляло 6 тысяч человек. Сегодня в России (по неполным данным) функционируют 2650 вузов, включая негосударственные коммерческие вузы, где обучаются 7 млн. студентов, т.е. среднее число их на один вуз составляет 2,64 тыс. человек, что свидетельствует об «измельчании» вузов страны¹³.

С другой стороны, в России (по итогам 2005 г.) высшее образование имело 20,6% населения, что меньше, чем в развитых странах мира. Например, в США этот показатель в тот же период составлял 30%¹⁴. Далее, выделение бюджетных (бесплатных) мест для госвузов проводилось и до сих пор проводится без четкого и научно обоснованного расчета потребности в специалистах. Как государственные вузы, так и негосударственные коммерческие вузы в последние 20 лет готовили кадры в большей степени по гуманитарным специальностям (юристы, экономисты, менеджеры), которыми рынок уже насыщен, и эти выпускники оказываются невостребованными.

В то же время ощущается острый дефицит высококвалифицированных кадров инженерно-технических специальностей.

Из-за нерегулируемости рынка труда специалистов с высшим образованием и отсутствия в стране системы распределения выпускников госвузов многие выпускники оказываются не востребованными для практической работы, пополняют армию безработных или работают не по специальности. По данным исследования, проведенного в 2004 г. Всемирным банком, лишь 20% выпускников российских вузов работали по специальности¹⁵.

Непременным условием для реализации государственной политики в области высшего образования в соответствии с требованиями Указа Президента РФ №599 является обеспечение достаточного финансирования расходов на функционирование и развитие госвузов, а также применение новых форм и методов его осуществления. При этом основной статьей расходов на текущее функционирование госвузов является оплата труда их работников, прежде всего профессорско-преподавательского состава, и стипендии студентов.

Поскольку главными фигурантами обеспечения качества высшего образования выступают преподаватели и ученые, работающие в госвузах, необходимо установить их зарплату с таким расчетом, чтобы они работали и жили достойно, обладали высоким социальным статусом в обществе.

К сожалению, за истекшие годы рыночных реформ тарифные ставки и доходные оклады преподавателей, за исключением надбавок за ученую степень и ученое звание, реально не повысились, до сих пор остаются низкими при одновременном увеличении учебной и учебно-методической нагрузки.

¹³ Советская Россия. – 2012. – 21 июня. – С. 5.

¹⁴ Завтра. – 2006. – № 49. – Декабрь. – С. 4.

¹⁵ Премьер. – 2007. – 27 марта – 2 апреля. – С. 16.

Часто встречаются случаи, когда одному преподавателю приходится вести занятия по 3 – 5 дисциплинам ради более-менее достаточной зарплаты. Естественно, какой бы квалификацией ни обладал этот преподаватель, он не может одинаково качественно и эффективно вести все эти занятия. В конечном счете это отрицательно сказывается на качестве подготовки специалистов. К тому же многим студентам из-за чрезмерно низких размеров стипендий приходится подрабатывать в ущерб качеству учебы.

Известно, что образование в целом, включая высшее, как одна из ведущих отраслей социальной сферы страны относится к непроизводственной сфере, где, в отличие от производственной, непосредственно не производятся материальные блага в виде товаров. Однако социальная значимость для общества данной сферы весьма велика, поскольку, как отмечалось, эффективное развитие экономики любой страны во многом зависит от образованности ее граждан. Потому получение бесплатного общего образования и бесплатного высшего образования на конкурсной основе в России является конституционным правом ее граждан (ст. 43 Конституции РФ) и одной из социальных функций российского государства, ибо Российская Федерация – социальное государство (ст. 7 Конституции РФ). Но в современной России образование все активнее выводится из состава социальных функций государства, высшее образование превращается в товар, а вузы – в торговые организации.

На наш взгляд, систему образования в целом, в том числе и высшего, нельзя считать сферой услуг. Это сфера умственной и духовной деятельности общества, в которой приобретаются знания, воспитывается и формируется человеческая личность, обладающая не только высокими образо-

вательными, но и духовными, морально-нравственными качествами. Мировая практика показывает, что на уровне общества существуют блага (общественные блага), которые нерационально, а порой и невозможно приобретать в индивидуальном порядке. К таким общественным благам, безусловно, относятся образовательные услуги. Но это, конечно, не значит, что образовательные бюджетные учреждения, в частности госвузы, не могут получать внебюджетные денежные средства от дополнительных образовательных занятий через свои подготовительные отделения, центры повышения квалификации и переподготовки кадров, опытные хозяйства, а также от договорных научных разработок и их реализации, от сдачи в аренду имущества и т.д.

Сегодня во всех сферах общественной жизни страны, включая и сферу высшего образования, очень остро стоит вопрос усиления государственного финансового контроля за расходованием бюджетных средств. Ведь не секрет, что в отдельных госвузах из-за слабого, неэффективного, а порой и формального характера государственного внутреннего и внешнего финансового контроля на уровне Министерства образования и науки имеют место низкая бюджетная дисциплина, растраты, хищения, нецелевое использование бюджетных средств, сохраняются факты коррупции, взяточничества и т.д. Детальное рассмотрение этих вопросов выходит за рамки данной статьи. Поэтому в очень сжатой форме остановимся на отдельных моментах, касающихся применения новых методов, форм и механизмов финансирования расходов на высшее образование.

До недавнего времени в бюджетной сфере, включая сферу высшего образования, финансирование текущих расходов, в частности расходов на оплату труда работников госвузов, осуществлялось

с помощью единой тарифной сетки (ЕТС), которая в дальнейшем была отменена и заменена новой, так называемой отраслевой системой финансирования расходов бюджетной сферы. То есть в каждой отрасли бюджетной сферы (образование, здравоохранение, культура и др.) стали применяться отдельные методы планирования и финансирования бюджетных расходов.

В свете реализации нового этапа реформы высшего образования потребовалась разработка новой модели финансирования его расходов, адекватной сегодняшним задачам. Заслуживает внимания система ГИФО (Государственные именные финансовые обязательства), используемая при планировании и финансировании расходов по госвузам и являющаяся составной частью новой модели финансирования расходов на высшее образование страны.

Эта система именуется «переходом к нормативно-подушевому финансированию вузов». Она будет применяться с июня 2013 г. Если раньше в планировании и финансировании расходов госвузов преобладала сметная форма финансирования, т.е. объем финансирования формировался не на основе фактических и ожидаемых результатов осуществления бюджетных расходов, а путем индексации и корректировки объема средств, выделенных в предыдущем году, то в новом формате финансирования объем средств по конкретному госвузу формируется по программно-целевому принципу.

Эти бюджетные расходы для финансирования каждого из конкретных госвузов аргументируются той целью, на которую разрешает тратить государство. При этом цель определяется в соответствии с установленным государством заданием. Например, финансирование расходов на оплату труда преподавателей (зарплата) госвузов по части обучения студентов-бюджетников непосредственно зависит от количества

последних. Применение программно-целевого метода финансирования обеспечивает более тесную увязку бюджетного финансирования расходов по госвузам с достижением заявленных целей, тем самым способствуя повышению результативности использования бюджетных средств.

По результатам анализа исследуемых в данной статье проблем сформулируем основные выводы и предложения.

По нашему мнению, образование в целом, в том числе высшее, нельзя считать сферой услуг, образовательные услуги — товарами, а вузы нельзя рассматривать как коммерческие организации. Специфика образования, в том числе высшего, заключается в том, что оно является сферой умственной и духовной деятельности общества, в которой приобретаются общие и профессиональные знания, воспитывается и формируется человеческая личность, обладающая высокими образовательными, духовными и морально-нравственными качествами.

Проведенная в России в последние годы под видом модернизации реформа высшего образования и системы образования в целом, основанная на образовательных нормах (моделях) западных стран с применением Единого государственного экзамена и Болонской системы обучения, отрицательно сказывается на качестве общего и высшего образования в стране, что ставит под вопрос возможность реализации стратегических задач по модернизации общества и переходу экономики страны на инновационный путь развития. Мы выступаем против механического копирования западных норм образования и предлагаем разработать Национальную доктрину развития образования, включая высшее образование РФ, а также иметь собственную модель его модернизации на долгосрочную перспективу — модель, основанную на лучших традициях отечественного, российско-советского образования.

По нашему мнению, следование национальным корням и традициям вовсе не означает, что страна отказывается идти вперед и обрекает себя на топтание на месте. Наоборот, это значит, что реформа высшего образования в нашей стране должна иметь ориентиры на мировые достижения в данной области, создавать реальные предпосылки, помогающие улучшить систему отечественного высшего образования.

Из-за нерегулируемости рынка труда специалистов с высшим образованием в России за последние 20 лет расплодилось множество негосударственных коммерческих вузов, вследствие этого общее количество выпускников вузов и дипломов об их окончании стало намного больше, чем было до 1990 года. Однако преимущественно готовятся кадры по гуманитарным специальностям, в то время как в стране ощущается острый дефицит высококвалифицированных кадров инженерно-технических специальностей. Это результат того, что выделение государством бюджетных (бесплатных) мест в госвузах для подготовки конкретных видов специалистов идёт стихийно, т.е. без четкого и научно обоснованного расчета потребности в них.

Отсутствует государственное распределение выпускников, обучающихся на бесплатной основе, поэтому многие из них оказываются не востребованными для практической работы, пополняют армию безработных или работают не по специальности, а талантливые специалисты-выпускники как уезжали, так и уезжают за границу.

Исходя из этого, мы предлагаем восстановить на основе четкого и научно обоснованного расчета практику планирования количества бюджетных (бесплатных) мест в госвузах по конкретным видам специальностей, а также ввести в практику

систему госраспределения выпускников, подготовленных на бесплатной основе, с целью приведения их подготовки в соответствие с реальными потребностями.

Поскольку обеспечение качественного высшего образования в решающей степени определяется составом преподавателей и учёных, работающих в госвузах, то сегодня важной задачей государства является повышение их зарплаты с таким расчетом, чтобы они работали и жили достойно, имели высокий социальный статус в обществе, как это принято в развитых странах мира. Труд преподавателя и ученого вуза — это высококвалифицированный труд, необходимый для текущего и будущего развития общества.

Мы предлагаем также восстановить положение статьи 54 п. 3 Закона РФ «Об образовании» 1996 г., которое гласит, что размер средней ставки заработной платы и должностного оклада... для педагогических работников из числа профессорско-преподавательского состава образовательных учреждений профессионального образования устанавливается на уровне, в два раза превышающем уровень средней заработной платы работников промышленности в РФ. И добиться реализации этого положения следует за счет бюджетных средств, высвобождающихся вследствие реорганизации и сокращения числа неэффективных вузов.

В условиях высокой конкуренции, технических и научных открытий, меняющихся в считанные годы уклад жизни людей, возникает необходимость изменения стандартов высшего образования страны таким образом, чтобы привести эти изменения в соответствие с современными требованиями. Поэтому реформа высшего образования, которой присущ непрерывный и динамичный характер, должна быть тесно связана с разработкой

и применением новой модели финансирования расходов на образование.

Одним увеличением объема финансирования расходов на высшее образование его качество не поменять. Сегодня, как никогда, важно усилить государственный финансовый контроль за расходованием бюджетных средств, выделяемых для финансирования расходов на высшее образование.

В свете реализации нового этапа реформы (модернизации) высшего образования в России весомый результат может дать модель финансирования, неотъемлемой частью которой является система Государственных именных финансовых обязательств. В соответствии с ней с июня 2013 г. расходы на содержание госвузов будут финансироваться на основе программно-целевого принципа.

Литература

1. Аветисян, И.А. Финансирование расходов на высшее образование в Российской Федерации и направления его совершенствования / И.А. Аветисян // Экономические и социальные перемены в регионе: факты, тенденции, прогноз. – Вологда: ВНКЦ ЦЭМИ РАН, 2007. – Вып. 39. – С. 12-27.
2. Аветисян, И.А. Вопросы совершенствования оплаты труда работников бюджетной сферы / И.А. Аветисян // Проблемы стратегии и тактики регионального развития: материалы IV российской научно-практической конференции (г. Вологда, 2 – 5 апреля 2003 г.). – Вологда: ВНКЦ ЦЭМИ РАН, 2003. – С. 156-162.
3. Аветисян, И.А. Об эффективности государственного бюджета и бюджетных расходов / И.А. Аветисян // Экономические и социальные перемены в регионе: факты, тенденции, прогноз. – Вологда: ВНКЦ ЦЭМИ РАН, 2005. – Вып. 29. – С. 9-19.
4. Аветисян, И.А. О государственном финансировании контроля в современной России / И.А. Аветисян // Экономические и социальные перемены в регионе: факты, тенденции, прогноз. – Вологда: ВНКЦ ЦЭМИ РАН, 2006. – Вып. 34. – С. 19-31.
5. Аветисян, И.А. Вопросы государственного регулирования процессов распределения и использования доходов в современной России / И.А. Аветисян // Экономические и социальные перемены: факты, тенденции, прогноз. – Вологда: ВНКЦ ЦЭМИ РАН, 2009. – Вып. 1 (5). – С. 107-121.
6. Конституция Российской Федерации. – М.: Объединенная редакция МВД России, 1998. – 62 с.
7. Бюджетный кодекс Российской Федерации (по сост. на 25 апреля 2012 г.). – М.: Омега-Л, 2012. – 217 с.
8. Концепция реформирования бюджетного процесса в Российской Федерации в 2004 – 2006 годах [Электронный ресурс]: одобр. Постановлением Правительства РФ от 22.05.2004 №249 // КонсультантПлюс.
9. Гуров, В.А. О финансировании образования / В.А. Гуров, С.В. Сычева // Финансы. – 2006. – №8. – С. 49-52.
10. Калашникова, О.В. Финансирование высшего образования в условиях перехода к инновационной экономике: автореферат диссертации на соискание ученой степени кандидата экономических наук / О.В. Калашникова. – Иваново, 2011. – 26 с.
11. Ковалева, Т.М. Бюджет и бюджетная политика в Российской Федерации: учеб. пособие / Т.М. Ковалева, С.В. Барунин. – М.: Кнорус, 2005. – 208 с.
12. Парыгина, В.А. Бюджетное право и процесс: учебник / В.А. Парыгина, А.А. Тадеев. – М.: ЭКСМО, 2005. – 384 с.
13. Свищева, В.А. Государственные и муниципальные финансы / В.А. Свищева. – М.: Издательско-торговая корпорация «Дашков и К°», 2008. – 464 с.
14. Годин, А.М. Бюджетная система Российской Федерации: учебник / А.М. Годин, В.П. Горегляд, И.В. Подперина. – 7-е изд., перераб. и доп. – М.: Издательско-торговая корпорация «Дашков и К°», 2009. – 608 с.