

ИНТЕГРАЦИЯ НАУКИ И ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ

А. Я. РУБИНШТЕЙН

Десять тезисов о высшей школе

(альтернативная концепция
реформы)

Высшая школа переживает трудные времена. И не только в силу ее хронического недофинансирования. Наряду со здравоохранением эта сфера одной из первой стала предметом внимания реформаторов, целью которых, по-видимому, является выталкивание высшей школы в стихию рыночных отношений. Подтверждает этот вывод и текущая деятельность экономических ведомств, для которых образование и другие отрасли гуманитарного сектора остаются лишь ненужной нагрузкой на бюджет и мифической страшилкой «субсидиарной ответственности».

Следствием такой политики является нищенская оплата труда преподавателей и общее недофинансирование вузов, обусловившие быстрый рост в государственных учебных заведениях числа «коммерческих» студентов (*доля коммерческих студентов в государственных вузах в 1995 г. — 15%, в 2003 г. — 57%*). Наличие денег сегодня легко открывает двери вузов даже тем, у кого нет для этого соответствующих исходных знаний и навыков. Дополняют неприглядную картину попытки введения псевдодемократического «единого экзамена», ликвидирующего естественное право вузов на отбор наиболее достойных студентов. Появление скороспелых проектов реформирования высшей школы, попытки распространения на эту

сферу так называемого «бюджетирования», в основе которого лежит бездумное внедрение принципа

«сдельщины», суть прямое следствие *государственной слепоты* в отношении действительных результатов и выгод образования.

Особый урон всей образовательной сфере могут нанести минфиновские «Принципы реструктуризации бюджетного сектора», суть которых состоит в замещении государственных обязательств необязательным проектным финансированием бюджетных организаций и внедрении механизмов конкуренции за бюджетные средства между государственными и частными организациями. При этом стремление трансформировать ядро образовательных учреждений в автономные (или специализированные) некоммерческие организации, получающие госзаказ на подготовку определенного количества специалистов (кроме обучения студентов, экономические ведомства, по-видимому, не видят иных задач высшей школы), отражает непонимание истинной роли образования, являющегося важнейшей частью культуры общества, сохраняющего накапливаемый веками потенциал «умения и знаний» человека.

Все это заставляет серьезно задуматься о необходимости альтернативных предложений к реформе высшей школы. Важность разработки таких предложений обусловлена

и тем, что на нынешнем этапе становления информационного общества развитие сферы образования — императив экономического роста. Структурный сдвиг в пользу информационного и гуманитарного секторов представляет собой цивилизационный тренд и является условием формирования новой экономики, в которой человек, обладающий знаниями, интеллектом и информацией, становится ее важнейшим активом. Опыт западных стран демонстрирует, что в XXI в. именно человеческий потенциал определяет ядро стратегии устойчивого развития. Надо констатировать также, что опережающее развитие науки и образования обеспечивает решающее преимущество той или иной страны в обострившейся международной конкурентной борьбе.

1. Принцип платности

Должно ли образование быть платным? На этот очень непростой вопрос разные страны отвечают по-разному. С точки зрения экономической теории, услуги образования относятся к группе «мериторных» благ, платежеспособный спрос на которые в силу того, что «необразованные не видят всех выгод образования», отстает от желаемого обществом. Для того, чтобы обеспечить необходимый для общества объем производства и потребления таких благ, государство выделяет их производителям соответствующие бюджетные средства, создавая условия для понижения цен и роста платежеспособного спроса. В предельной ситуации, например, когда действует норма всеобщего среднего образования, устанавливаются нулевые цены, а затраты производителей образовательных услуг полностью компенсируются за счет бюджетных ассигнований. В общем же случае в соответствии с «Концепцией рационального поведения государства» образовательные услуги обладают одновременно индивидуальной и социальной полезностью, и издержки производителей этих услуг покрываются за счет средств потребителей и государственного бюджета.

Необходимо признать, что на нынешнем этапе развития нашего общества «Принцип

платности образовательных услуг» может (должен) стать ключевым положением реформы. При этом, исходя из конкретных расчетов и необходимости повышения общего уровня финансирования высшей школы, в том числе *для обеспечения как минимум трехкратного увеличения оплаты труда профессорско-преподавательского состава* и роста технической оснащенности вузов, следует установить обоснованную для современной России пропорцию расходов государственного бюджета и платы студентов за обучение. Как показали самые предварительные расчеты, указанное соотношение (для вузов, бакалавриата, магистратуры, аспирантуры, ординатуры) может составлять соответственно 70:30. Пропорцию с более низким уровнем участия государства следует установить при получении второго высшего и других форм послевузовского образования. В случае обучения студентов, не являющихся гражданами России, плата за образовательные услуги может быть установлена из расчета полной компенсации расходов вуза на обучение одного студента.

2. Принцип справедливости

Негативно следует оценить сложившуюся практику, когда в государственных вузах, на одних и тех же факультетах, в одних и тех же группах одновременно обучаются «бюджетные» и «коммерческие» студенты. Позитивный вектор проектируемой реформы может быть выражен простой формулой — *«от неравенства в бесплатности к равенству в платности»*. Все поступившие в результате конкурсных экзаменов граждане России должны оплачивать свои образовательные услуги на основе равной для всех твердой ставки, не меняющейся в течение всего периода их обучения. При этом в зависимости от успехов в обучении и/или от имущественного положения студентов, им могут устанавливаться стипендии и выделяться специальные гранты.

3. Принцип оплаты конечного результата

Теоретический анализ позволяет установить особенность образовательного блага —

наличие *продолженного* процесса обучения. В отличие, скажем, от театральной услуги, длительность которой определяется несколькими часами, комплектное образовательное благо имеет длительность от 4 до 5 лет. В этом контексте месячные, полугодовые и годовые денежные взносы студентов за обучение выглядят авансовыми платежами. Центральным положением проектируемой реформы должна стать *замена любых форм предоплаты оплатой образовательных услуг после завершения обучения* в высшем учебном заведении.

Очевидно, что реализация данного принципа порождает *потребность в кредитных ресурсах*, компенсирующих отсутствие авансовой платы студентам за обучение. При этом отмеченная потребность полностью согласуется с законом «Об образовании», где прямо сказано, что «для организации социальной поддержки студентов, обучающихся в образовательных учреждениях среднего профессионального и высшего профессионального образования, создается специальная система кредитования в виде личного социального образовательного кредита» (Ст. 42, п. «б»). В этом смысле реализация принципа оплаты образовательных услуг после завершения обучения и означает, в сущности, предоставление студентам государственных вузов «личного социального образовательного кредита».

Ключевым положением предлагаемой реформы является сам механизм кредитования студентов, который определяется следующей формулой. *Механизм кредитования студентов — бюджетное финансирование вузов*. Смысл такого механизма обеспечения «личного социального образовательного кредита» раскрывается в двух сюжетах. Во-первых, государство берет на себя (подтверждает) обязательство полного (100%) бюджетного финансирования учрежденных им вузов, включая и ту часть, которая приходится на плату студентов за образование. Во-вторых, поступившие в вуз студенты берут на себя обязательство погашения «личного социального образовательного креди-

та» посредством оплаты образования после его завершения (*возвратная плата*).

Данный механизм кредитования должен действовать и в отношении студентов, не сумевших пройти полный курс обучения в вузе. В этом случае возвратная плата за обучение устанавливается пропорционально числу завершенных семестров. Исключением из общего правила являются иностранные студенты, которые обязаны вносить плату за обучение в полугодовом режиме (за месяц перед началом каждого семестра).

4. Многоканальная система финансирования

Одной из концептуальных особенностей предлагаемой реформы Высшей школы должен стать принцип *многоканальности финансирования*. Реализация этого принципа в комбинации с механизмом кредитования студентов может быть обеспечена в результате партнерского участия субъектов Российской Федерации и Бизнеса в финансировании государственных вузов. Смысл такого партнерства заключен в трех обстоятельствах. Во-первых, в дополнение к федеральным обязательствам государства отдельные субъекты Российской Федерации и представители Бизнеса берут на себя обязательства полного (100%) финансового обеспечения обучения в вузе дополнительных (целевых) контингентов студентов. Во-вторых, поступившие в вуз «целевые» студенты берут на себя обязательство погашения «образовательного кредита» посредством оплаты образования после его завершения (*возвратная плата*) и/или в форме «отработки» по специальности в соответствующем регионе или на предприятиях соответствующей отрасли бизнеса. В-третьих, финансовые ресурсы государственных вузов в этом случае формируются по трем основным каналам: бюджетные ассигнования учредителей, контрактные обязательства субъектов Российской Федерации и доходы по договорам с представителями Бизнеса.

5. Источники платы за образование

Финансовым источником «возвратной платы» за высшее образование российских

граждан может (должна) служить оплата труда (доходы) выпускников государственных вузов. Это положение является одновременно и одной из целей реформы образования. Вместе с тем, указанная норма может начать эффективно «работать» лишь при достижении достаточно высокого уровня оплаты квалифицированного труда. Учитывая же нынешнюю ситуацию, целесообразно предусмотреть переходный период, в течение которого бремя «возвратной платы» за

высшее образование распределяется между работодателем, использующим квалифицированный труд, и наемным работником, являющимся выпускником одного из государственных вузов. В первом приближении долевое участие работодателя и наемного работника в «возвратной плате» за приобретенное им высшее образование может определяться следующей шкалой, отражающей снижение доли участия работодателя по мере роста доходов наемного работника:

Месячный доход выпускника вуза (долл. США)	400 и ниже	401-800	801-1000	1001-1400	1401 и выше
Пропорция долевого участия работодателя и наемного работника	50:50	35:65	30:70	15:85	0:100

В случаях получения наемным работником второго высшего или послевузовского образования указанная шкала может быть изменена в сторону увеличения доли работодателя.

6. Принцип дифференцированной платы

Принимая во внимание разный профессорско-преподавательский состав высших учебных заведений, их техническое оснащение, бытовые условия жизни студентов и в целом имеющиеся отличия в качестве предоставляемых образовательных услуг, включая традиции и «бренд» учебного заве-

дения, «возвратная плата» должна зависеть от категории вуза и уровня его расходов на обучение одного студента. Для решения этой, сугубо прагматической, задачи необходимо построить типологию высших учебных заведений России, разделяющую их по указанным признакам на 45 групп. При этом для каждой группы следует установить свой *интервальный норматив расходов на обучение одного студента*. В первом приближении можно использовать следующую шкалу, дифференцирующую норматив годовых расходов на обучение одного студента, в зависимости от категории вуза:

Категория вуза	I	II	III	IV	V
Норматив годовых расходов вуза на одного студента (тыс. долл. США)	больше 9,0	7,1-9,0	5,1-7,0	3,0-5,0	меньше 3,0

7. Механизмы и формы платы за образование

В качестве компенсации части государственных расходов на образование (погашение образовательного кредита) каждый выпускник вуза, ставший наемным работником, и его работодатель вносят в соответ-

ствующей пропорции «возвратную плату» в бюджет. При этом указанные расходы могут быть распределены на период от 10 до 15 лет.

Возвратная плата образовательных услуг наемным работником может осуществляться в виде *маркированного налога на доходы*

физического лица. Участие работодателя в оплате указанных услуг может производиться в форме *отчислений в специальный фонд высшего образования.* Возвратная плата предпринимателя, получившего высшее образование, производится одновременно по двум каналам: в виде маркированного налога на доходы физического лица и в форме отчислений в специальный фонд высшего образования.

При этом ставка маркированного налога на доходы физического лица, как и ставка отчислений в специальный фонд высшего образования, устанавливаются дифференцированными по группам вузов и уровню доходов их выпускников, исходя из следующей закономерности. Чем ниже уровень образовательных услуг и выше доход выпускника вуза, тем меньше должна быть суммарная ставка налогов и отчислений. Соответствующие таблицы ставок налогов и отчислений определяются с учетом меняющейся пропорции долевого участия работодателей и наемных работников в возвратной плате.

Реализация права российских граждан, предусмотренного Конституцией Российской Федерации (ст. 43, п. 3) — «Каждый вправе на конкурсной основе бесплатно получить высшее образование в государственном или муниципальном образовательном учреждении...» — требует установления специальной квоты лучших выпускников государственных вузов, освобождаемых на конкурсной основе по итогам полного курса обучения от «возвратной платы». В первом приближении эта квота может быть установлена в соответствии со следующим правилом. В каждом факультете всех государственных вузов 10% выпускников, набравших на экзаменах за все годы обучения большую сумму баллов, следует освобождать от «возвратной платы».

Необходимо подчеркнуть особо, что определение механизмов и форм «возвратной платы» за образование, включая установление порядка проведения конкурса на освобождение от этой платы лучших выпускни-

ков вузов, а также установление соответствующей квоты, должно входить в компетенцию Правительства Российской Федерации. Это полностью согласуется с уже цитированной статьей 42 (п. 6) закона «Об образовании», содержащей специальную запись: «Положение о личном социальном образовательном кредите вырабатывается и утверждается Правительством Российской Федерации». В случае обучения «целевых студентов» по контрактам с субъектами Российской Федерации и бизнесом, порядок погашения образовательных кредитов (возвратная плата) должен быть предусмотрен в каждом договоре между кредитором и студентом, поступившем в государственный вуз. В указанных контрактах должны быть сформулированы условия погашения выпускником вуза образовательного кредита, включая льготы по частичному или полному освобождению от «возвратной платы».

8. Государственные обязательства

Общий объем государственных обязательств по финансовому обеспечению вузов должен учитывать все направления их уставной деятельности и состоять из двух основных частей:

— финансовое обеспечение учебного процесса на основе системы дифференцированных нормативов расходов на обучение одного студента и предусмотренного для данного образовательного учреждения количества студентов, соответствующего возможностям вуза и учредителя;

— финансовое обеспечение комплекса мер, направленных на сохранение и развитие научно-педагогического потенциала, соответствующих программе деятельности данного вуза, его уставным целям и возможностям учредителя;

— финансовое обеспечение строительства, реконструкции и капитального ремонта.

9. Контрактные отношения

Нельзя считать, что сметное финансирование вузов, осуществляемое ныне в стиле 50-х гг. ушедшего столетия, суть единственно допустимый инструмент реализации финансовых обязательств государства. Дру-

гой возможностью является внедрение контрактных отношений. В сущности, это означает применение такого способа бюджетного финансирования текущей деятельности вузов, который основывается на введении пятилетнего (трехлетнего) и ежегодных договоров, заключаемых учредителем с образовательным учреждением. В рамках таких договоров должны быть предусмотрены обязанности вузов по реализации их уставных функций, связанные с предоставлением образовательных услуг и осуществлением комплекса мер, направленных на сохранение и развитие научно-педагогического потенциала. В этих же договорах должны быть установлены механизмы реализации гарантий учредителя по обеспечению деятельности созданных им вузов за счет средств государственного бюджета.

Следует подчеркнуть особо, что контрактные отношения вузов с их учредителями в принципе не допускают конкурсного порядка выделения бюджетных средств, направленных на выполнение государственных обязательств. *Конкуренция за студентов не должна подменяться конкуренцией за бюджетные средства.* Важной особенностью контрактных отношений должна стать хозяйственная самостоятельность вузов в использовании средств, полученных по контракту и в результате иной уставной деятельности.

10. Проектное финансирование и принцип субсидиарности

Ведомственный эгоизм Минфина (желание сократить государственные обязательства), мотивирующий реструктуризацию финансирования бюджетного сектора в пользу отдельных проектов, должен уступить место принципу субсидиарности, переводящему в область проектного финансирования лишь те задачи образовательной политики, которые не могут быть решены в рамках текущей деятельности вузов. К ним могут быть отнесены, например, внедрение в образовательный процесс информационных технологий, использование Интернета и развитие дистанционного обучения а также чи-

сто инвестиционные проекты. Проектное финансирование вузов, включая целевые программы, следует рассматривать исключительно как *дополнение к базовому финансированию*, основанному на выполнении государственных обязательств. Следует отметить также, что в отличие от базового финансирования государственных вузов, в отношении бюджетных средств, предусмотренных на осуществление отдельных проектов государственной образовательной политики, может действовать конкурсный порядок и создаваться равные условия для конкуренции государственных и частных вузов.

11. Государственный протекционизм

Предложенные механизмы финансирования высшего образования определяют значительные возможности для проведения направленной структурной политики государства. Предоставление льгот по маркированному налогу на доходы наемных работников и отчислениям работодателей в специальный фонд высшего образования в тех секторах, где существуют преференции в отношении обеспечения квалифицированными кадрами, является весьма эффективным инструментом реализации общественных интересов.

Примеры:

— При наличии финансовых возможностей и соответствующих преференций государства может быть введено бесплатное высшее образование, посредством полного освобождения от маркированного налога наемных работников, получивших высшее образование, и от отчислений в специальный фонд высшего образования работодателей;

— Полное освобождение от маркированного налога физических лиц, получивших высшее образование по специальности информатика;

— Льгота для предпринимателей, действующих в сфере малого бизнеса — сниженная (в предельном случае до нуля) ставка маркированного налога на доходы физических лиц, получивших высшее образование и сниженная (в предельном случае до нуля)

ставка отчислений работодателя в специальный фонд высшего образования;
— Льгота для государственных учреждений — сниженная (в предельном случае до нуля) ставка отчислений работодателя в специальный фонд высшего образования;

— Льгота для служащих в армии по контракту — сниженная (в предельном случае до нуля) ставка маркированного налога на доходы физических лиц, получивших высшее образование;
— И т. п.