

**Федеральное государственное бюджетное образовательное
учреждение высшего профессионального образования
«РОССИЙСКАЯ АКАДЕМИЯ НАРОДНОГО ХОЗЯЙСТВА
И ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ ПРИ ПРЕЗИДЕНТЕ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ»**

Клячко Т.Л.

**Последствия и риски реформ в
российском высшем образовании**

Москва 2017

Аннотация. В работе рассматриваются основные результаты, последствия и риски реформ, проведенных и проводимых в последние годы в российском высшем образовании. В частности, анализируются последствия и риски введения ЕГЭ для развития региональных вузов, проблемы, связанные с проведением мониторинга эффективности деятельности вузов, с переходом в высшем образовании на нормативное подушевое финансирование.

Клячко Т. Л. директор ЦЭНО ИПЭИ Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ

Данная работа подготовлена на основе материалов научно-исследовательской работы, выполненной в соответствии с Государственным заданием РАНХиГС при Президенте Российской Федерации на 2016 год.

СОДЕРЖАНИЕ

Введение: задачи, стоящие перед образованием	4
1. Противоречия ЕГЭ – ограниченность реализации	8
2. Выделение бюджетных мест: непрозрачность процедур	15
3. Мониторинг эффективности деятельности вузов	37
4. Противоречивость принятой модели нормативно-подушевого финансирования в нынешнем виде. Псевдоконкуренция при реальном подавлении конкуренции	43
5. Стимулирование имитационной научной деятельности	48
6. Ситуация с рейтингами. Реализация программы 5-100 – попадания не менее 5 российских университетов в топ-100 мировых рейтингов университетов	50
7. Основные выводы	54

Введение: задачи, стоящие перед образованием

Задачей образования является формирование, накопление и сохранение человеческого капитала в его современном понимании – как способности реализовывать стратегию высокотехнологического, инновационного и наукоемкого развития страны, обеспечивать повышение благосостояния общества, здоровья и долголетия нации (населения).

После резкого обесценения человеческого капитала России в период трансформационного кризиса, в стране стихийно начался мощный процесс его восстановления за счет резкого увеличения удельного веса молодого поколения, получающего высшее образование. В настоящее время в вузы поступает 75% возрастной когорты, в среднем более 87% из общей численности выпускников школ идет учиться в высшую школу, при этом в крупных городах свыше 92%, в столице и Санкт-Петербурге - более 96%. Из поступивших в организации СПО выпускников 9-го класса 25% окончивших программы подготовки специалистов среднего звена также поступают в вузы, не выходя на рынок труда, еще почти 45% делает это в течение 5 лет после окончания (как правило, они поступают на заочную форму обучения). В среднем 10% выпускников программ подготовки квалифицированных рабочих также поступает в вузы, не выходя на рынок труда, а еще 10-12% поступает в высшие учебные заведения спустя 5 лет (как правило, это молодые люди, отслужившие в рядах Вооруженных сил Российской Федерации и имеющие льготы при поступлении).

Одновременно система высшего образования во многих высокодотационных регионах России служит «социальным сейфом» для молодежи, что позволяет избежать массовой молодежной безработицы и

криминализации молодежной среды, что особенно важно в период сжатия рынка труда в силу экономического спада.

Переход на уровневую систему высшего образования позволяет повысить эффективность социализации молодежи (в России до сих пор срок обучения 11 лет, в то время как в развитых странах 12 или 13 лет). Четырехлетний бакалавриат позволяет обеспечить выход на рынок труда молодежи, которая обладает достаточными исполнительскими компетенциями для современной экономики. В перспективе бакалаврские вузы могут полностью взять на себя подготовку специалистов среднего звена, при этом в организациях среднего профессионального образования целесообразно сосредоточить подготовку квалифицированных рабочих кадров на базе не только 9-ти классов основной школы, но и на базе 11-ти классов для отраслей высокотехнологичного производства. Вместе с тем именно система подготовки квалифицированных рабочих кадров требует существенной перестройки и не может ограничиваться передачей низкопрестижных учебных заведений начального профессионального образования, не пользовавшихся спросом у работодателей, в систему среднего профессионального образования. По данным Агентства стратегических инициатив (АСИ), под эгидой которого в России проходит чемпионат рабочих профессий WorldSkills, в прошлом году в Казани в рамках национального чемпионата только по двум компетенциям из 38 его участники показали результат, соответствующий мировому уровню. Система подготовки рабочих кадров в России устроена таким образом, что один выпускник российского колледжа – это зачастую четверть квалифицированного рабочего по мировым стандартам. Одной из необходимых российскому рынку труда профессией является сварщик, но

максимальный балл победителя чемпионата в Казани в прошлом году в этой компетенции составил 26,6, а минимальный – всего 3,47 (за бенчмарк берется результат победителя чемпионата Европы в Лилле, как 100 баллов).

Данные ежегодного мониторинга РАНХиГС по повышению квалификации кадров, занятых в приоритетных сферах развития экономики Российской Федерации, также показывают, что работодатели наиболее низко оценивают подготовку рабочих кадров и считают, что их базовое образование не соответствует требованиям даже предприятий среднего уровня, не говоря уже о высокотехнологичных. Кроме того, современному производству с дорогостоящим оборудованием требуются кадры, обладающие не только профессиональными компетенциями, но и такими социальными компетенциями, как ответственность, культура и дисциплина труда, умение работать в команде, четкое следование инструкциям (в противном случае велик риск не только поломки ценного оборудования, но и техногенных катастроф). А эти компетенции должны закладываться уже на уровне общего образования и совершенствоваться на уровне профессионального образования. Кроме того, современное высокотехнологичное производство требует работника социально зрелого, как правило, в возрасте старше 20-21 года.

Выходом здесь может стать подготовка квалифицированных рабочих кадров для высокотехнологичных производств на базе выпускников прикладного бакалавриата (3 года подготовки и 1 год специализации в выбранной профессиональной сфере) с расширенной практикой на предприятиях, заказывающих учебным заведениям подготовку данных кадров.

Ниже рассматриваются основные проблемы, которые определяют эффективность развития системы высшего образования:

- ЕГЭ как механизм, обеспечивающий переход из системы общего среднего образования в систему высшего образования, положительные и отрицательные последствия его использования, а также воздействие на пространственную структуру подготовки кадров;
- Распределение бюджетных мест между направлениями подготовки/специальностями и между вузами;
- Мониторинг эффективности деятельности вузов и его воздействие на реструктуризацию вузовской сети;
- Нормативное подушевое финансирование вузов и конкуренция вузов за бюджетные места, а не за студентов;
- Развитие имитационной научной деятельности вузов, в том числе как следствие введения «эффективного контракта с ППС»;
- Рейтингование вузов, программа «5-100» как один из регуляторов распределения бюджетных средств между узким сегментом вузов для обеспечения их попадания в международные рейтинги университетов и риски догоняющего развития для российской системы высшего образования.

1. Противоречия ЕГЭ – ограниченность реализации

Мера по введению Единого государственного экзамена была одной из самых сложных к внедрению и в то же время именно она стала символом проводимых в образовании реформ.

Против ЕГЭ долгое время были три обстоятельства:

— В 2001-2008 гг., когда шел эксперимент по введению ЕГЭ, были максимальные по численности выпуски из школ, следовательно, резко возросла конкуренция за обучение на бюджетном месте (рис. 1), число которых (бюджетный прием), напротив, постепенно стало сокращаться;

— коррупция, которую предполагали сократить введением ЕГЭ, долгое время сохранялась; ее не удалось полностью изжить до сих пор, хотя недовольство Единым экзаменом, связанное с данным явлением, серьезно снизилось после антикоррупционной кампании 2014 г.;

— население Москвы и Санкт-Петербурга выступало против Единого экзамена, поскольку опасалось наплыва иногородних студентов, что усиливало конкуренцию за бюджетные и даже платные места в московских и питерских вузах. Попадание студента из провинции в московский или питерский вуз увеличивает его жизненные шансы и социальный статус, а для москвича или питерца уехать учиться в вуз даже, например, Новосибирска – это социальный проигрыш (его и его семьи) и сокращение дальнейших возможностей (мнимое или реальное).

Многие негативные представления о ЕГЭ в настоящее время пошли на убыль, поскольку численность абитуриентов сокращается по демографическим причинам, а число бюджетный прием в бакалавриат и

специалитет строится таким образом, чтобы обеспечить не менее 57 бюджетных мест на 100 выпускников школ.

В последние годы 87% выпускников 11 класса школы поступают в вузы в том же году, в столице и Санкт-Петербурге – 94% и 92% соответственно (бюджетный и платный приемы).

В настоящее время основные претензии, предъявляемые к ЕГЭ, – это то, что идет натаскивание на его сдачу и что предметам, которые не сдаются на данном экзамене, не уделяется должного внимания.

Однако натаскивание на сдачу экзамена (зубрежка) были присущи экзаменам практически во все времена. Что касается пренебрежения теми предметами, которые не сдаются на ЕГЭ, то это естественная реакция – когда выбор сделан, то усилия концентрируются на том, что составляет данный выбор. Нормальное решение этой проблемы – сокращение числа предметов, которые изучаются в старших классах школы – замена «ширины знаний» их глубиной. Именно по этому пути идет ФГОС старшей школы, но и им большая часть общественности, в том числе педагогической, недовольна. Но тогда выход только один - увеличивать сроки обучения в школе, что происходит во всем мире (большинство стран перешло на 12-летку, а 40 стран – на 13-тилетку), с одной стороны, и развивать систему дополнительного образования, где учащийся может свободно выбрать интересующие его занятия, с другой.

Реальные же проблемы, порожденные или выявленные ЕГЭ следующие:

— школа, по мнению большинства родителей, не обеспечивает сдачу Единого экзамена на высокие баллы (рис.1), требуется репетитор, который ликвидирует пробелы школьной программы;

— идет вымывание наиболее способных абитуриентов из регионов, они преимущественно поступают в вузы Москвы и Санкт-Петербурга, которые лидируют с большим отрывом, затем идут вузы Томска и Новосибирска. В свои субъекты Федерации возвращается не более 10-15% выпускников вузов, уехавших учиться в другие города или столицы, в результате регионы теряют человеческий капитал, а с ним и возможности интенсивного социально-экономического развития. Об этом все громче говорят представители органов управления региональными системами образования;

— качество контрольно-измерительных материалов (КИМов) остается низким.



Рис. 1 – Мнение родителей учащихся о достаточности школьной подготовки для сдачи ЕГЭ на высокие баллы (%)

Источник: Центр экономики непрерывного образования РАНХиГС (Мониторинг эффективности школы, 2015 г.)

Качество КИМов постоянно совершенствуется, хотя до сих пор к ним есть много претензий. При этом постепенно идет отказ от чисто тестовой части заданий в рамках ЕГЭ. А вот направление образовательной миграции талантливой молодежи - это действительно серьезная проблема, поскольку чем больше сильных абитуриентов уезжает из регионов в две российские столицы, тем больше, к сожалению, будет снижаться качество образования в федеральных государственных вузах, расположенных в регионах.

Создание федеральных и национальных исследовательских университетов, а теперь и опорных региональных вузов в этом контексте представляет собой некоторую попытку сформировать противовес этому процессу. Однако на деле принимаемые меры только усиливают дифференциацию вузов в регионах, формируя анклавы слабых вузов (точнее усиливая эту слабость). Все предложения, как-то: передать педагогические или сельскохозяйственные вузы в ведение регионов, которые делаются, прежде всего, из финансовых соображений, но в то же время подразумевают, что молодые специалисты останутся по окончании высшего учебного заведения в регионе, будут, тем не менее, всемерно усиливать тенденцию на отставание от мировых лидеров-университетов, что бы по этому поводу ни говорил китайский опыт.

В Китае провинциальные вузы развиваются параллельно быстрому развитию огромных экономических центров, поэтому сильные абитуриенты их выбирают, учитывая карьерные возможности в растущей экономике этих территориальных образований. Но даже в Китае значительный поток образовательной миграции направлен в Пекин и Шанхай, где будущий специалист получает хорошие перспективы трудоустройства и высоких заработных плат.

Остановить указанное «вымывание» талантов из регионов может сложная экономическая ситуация, когда семьям будет трудно посылать ребенка учиться в другие регионы или столицы. Однако это не означает, что проблема будет решена. Согласно исследованиям, проведенным Центром экономики непрерывного образования РАНХиГС, из субъектов Российской Федерации уезжает учиться в вузах других регионов в среднем примерно 10-14% выпускников 11 класса, при этом большая часть этого потока, как уже было отмечено выше, направляется в Москву, Санкт-Петербург, Томск и Новосибирск, а, кроме того, в Нижний Новгород, Красноярск и ряд других крупных городов.

Следует также отметить, что из высокодотационных регионов нацеленность сильных абитуриентов на отъезд выше, чем из самодостаточных и, тем более, регионов-доноров (исключением являются ХМАО и ЯМАО, а также Ненецкий автономный округ как сырьевые регионы).

Переход на уровневую систему высшего образования привел к тому, что часть сильных абитуриентов остается обучаться в бакалавриате своих регионов или едет учиться в известные вузы за пределами указанных

университетских центров. Но после окончания бакалавриата самые сильные выпускники, как правило, поступают в магистратуры престижных вузов, при этом поток может идти из Новосибирска или Нижнего Новгорода в Москву или Санкт-Петербург и т.п. Сокращение общей численности студентов является одним из факторов, когда из региональных центров усиливается поток в наиболее сильные вузы обеих столиц (в последние годы особенно в магистратуру, где преобладают бюджетные места). Увеличить обратный поток выпускников вузов в свои регионы (он составляет, как было указано выше, 10-15% от уехавших учиться в вузах) или в другие регионы, можно только путем развития экономики на местах, которые позволят обеспечить ожидаемую отдачу от полученного образования. Необходимо также учитывать тот факт, что во многих регионах, особенно дотационных, получить работу по специальности очень часто не могут выпускники местных вузов, а престижные рабочие места с высокой по местным меркам заработной платой молодые специалисты занимают в большинстве случаев по знакомству.

Таким образом, с одной стороны, отъезд сильных выпускников школ, а затем и сильных выпускников бакалавриата из регионов для обучения в ведущих вузах страны понижает уровень образования в региональных вузах (сильный вуз – это вуз, прежде всего, сильных студентов) и повышает этот уровень в престижных университетах (что хорошо). С другой стороны, выход состоит не в том, чтобы искусственно сдерживать процесс отъезда из регионов сильных абитуриентов, а в том, чтобы создать как условия для экономического развития дотационных регионов, так и экономические стимулы для привлечения в них сильных выпускников сильных университетов.

Необходимо также изменить роль ЕГЭ: вуз должен получить оплату любого числа бюджетных студентов, которое вуз сможет принять, при этом государство будет устанавливать балл (баллы) отсека (средний балл ЕГЭ по трем предметам), дифференцированный(ые) по направлениям подготовки/специальностям. Этот вопрос нуждается в дополнительной проработке, поскольку система баллов отсека может быть устроена по категориям вузов (федеральные университеты, НИУ, вузы, входящие в программу «5-100», а также вузы, имеющие право устанавливать собственные образовательные стандарты), по направлениям подготовки/специальностям, а возможен учет и обоих данных факторов. Например, вузы, имеющие указанный выше статус, должны будут принимать на бюджетные места в бакалавриат/специалитет только абитуриентов, чей средний балл ЕГЭ выше 70 баллов или на определенные специальности на бюджетные места нельзя будет поступить со средним баллом ЕГЭ ниже 65 и т.п. Возможно также имеет смысл устанавливать баллы отсека и для платного приема.

2. Выделение бюджетных мест: непрозрачность процедур

Распределение между профессиональными группами

Анализ структуры приема в вузы показывает, что, несмотря на все усилия государства сократить прием на экономические, управленческие, юридические, гуманитарные специальности – именно они являются лидерами приема. Так, прием в бакалавриат (специалитет) на направления подготовки «Гуманитарные науки» и «Экономика и управление» в сумме дают 47,13% от общего приема. С добавлением тех, кто поступает на направления подготовки «Социальные науки» и «Сфера обслуживания», получаем, что на эти 4 направления поступает ровно половина абитуриентов вузов. При этом бюджетный прием на рассматриваемые направления подготовки составляет 19,2%, а платный – 67,1%. Если же рассматривать соотношение бюджетного и платного приема по направлению подготовки «Экономика и управление», то на бюджетные места поступает 10,4% абитуриентов, выбравших данное направление, а на платные места – 89,6%. Схожая ситуация наблюдается в приеме на направление подготовки «Гуманитарные науки» - 18,5% поступает на бюджетные места, а 81,5% - на платные.

Значительное место в приеме в бакалавриат и специалитет вузов занимает направление подготовки «Образование и педагогика» - прием на это направление составляет 8,6% от всего приема, при этом бюджетный прием - 12,3%, а платный – 6,5%. Вместе с тем по данному направлению подготовки на бюджетные места поступает 52,2% абитуриентов, а на платные 47,8%. Это направление подготовки опять-таки используется

выпускниками школ, чтобы получить, прежде всего, гуманитарное, социальное или управленческое образование.

В медицинские вузы поступает 4,6% абитуриентов, в бюджетном приеме на их долю приходится 5,6%, в платном 4,0%. Но настораживает, что на бюджетные места поступает 45% абитуриентов, идущих в медвузы, в то время как 55% будущих врачей идут учиться за плату.

В принципе, регулировать поток абитуриентов на нужные стране направления подготовки/специальности следует не сокращением (ограничением) бюджетных мест в одном сегменте и расширением его в другом, а путем создания дополнительных стимулов для абитуриентов, поступающих в вузы, и выпускников бакалавриата, идущих в магистратуру.

Регулирование потоков абитуриентов, поступающих в бакалавриат, может быть обеспечено путем установления по направлениям подготовки/специальностям различных, а не единых как сейчас, баллов отсека по результатам сдачи ЕГЭ по профильным предметам (в настоящее время только небольшое число вузов устанавливают собственные баллы отсека при приеме абитуриентов).

В принципе, может быть выстроен следующий механизм: по результатам ЕГЭ: Минобрнауки определяет общее число бюджетных мест и устанавливает баллы отсека по каждому направлению подготовки/специальности или категории вузов. Например, в социально-экономические вузы балл отсека для студентов, идущих на бюджетные места, должен быть не ниже 70 баллов (среднее значение по трем предметам). Сами вузы могут еще больше ужесточать это требование, устанавливая, скажем, балл

отсечения на уровне 75 баллов или выше. Они также могут выделять тот или иной предмет, по которому балл отсечения не может быть ниже определенного уровня. Так, НИУ и федеральные университеты на направление «Математика» могут устанавливать балл отсечения по математике на уровне, например, 75 баллов и выше.

Для технических специальностей балл отсечения может устанавливаться на уровне 65 баллов (средний балл по трем предметам), а сильные вузы должны устанавливать балл отсечения выше этого уровня.

Данные по приему студентов за несколько лет могут дать достаточно обоснованные ориентиры для установления указанных баллов отсечений по приему на бюджетные места (см. ниже). Как уже было указано выше, возможно разработать аналогичный механизм и для платного приема.

В целом имеем следующую картину приема в российские вузы (рис. 2)

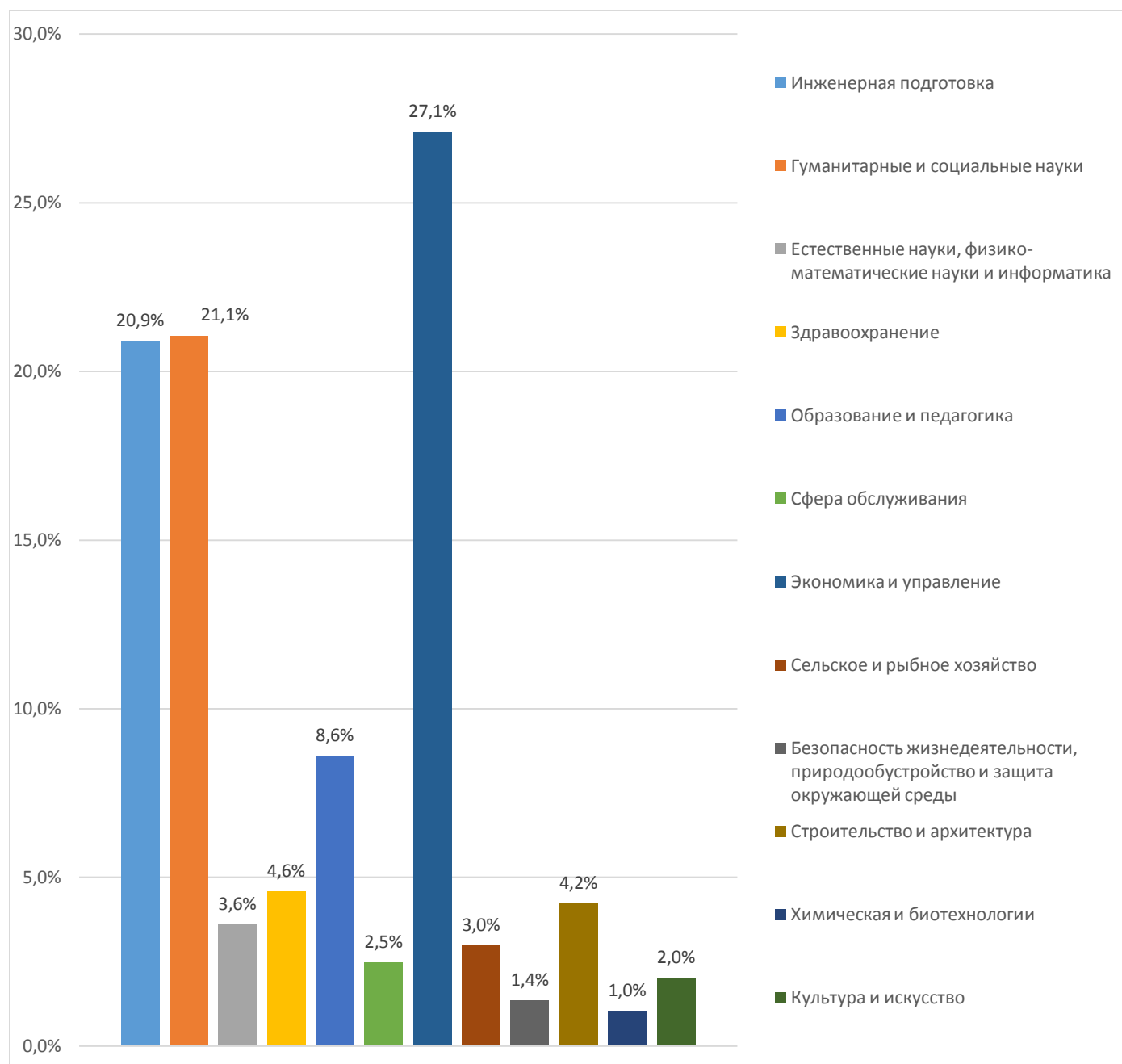


Рис. 2 – Прием (общий – бюджетный и платный) в российские вузы по обобщенным направлениям подготовки

Источник: ВПО-1

Совершенно понятно, какие направления подготовки предпочитает, в основном, население как второй после государства «инвестор» в системе высшего образования. Население ведет себя крайне рационально, выбирая для своих детей направления подготовки, которые имеют широкий спектр приложения на рынке труда. При этом следует отметить, что технические (инженерные) направления подготовки/специальности также достаточно хорошо представлены в приеме в вузы. Вопрос состоит только в том, насколько современную подготовку получают студенты, обучающиеся по техническим (инженерным) направлениям подготовки и какова потребность в них реальной экономики.

Вместе с тем распределение контрольных цифр приема (КЦП) по уровням ВО в настоящее время претерпевает значительные изменения (табл. 1).

Таблица 1 – Контрольные цифры приема в бакалавриат, специалитет и магистратуру в 2014-2017 гг.

Уровни высшего образования	КЦП (тыс. чел.)				Структура КЦП (%)			
	2014	2015	2016	2017	2014	2015	2016	2017
Бакалавриат	328,8	327	326,3	299	70,6	64,5	49,4	51,9
Специалитет	69,6	71,2	74,6	71	14,9	14,0	11,3	12,3
Магистратура	67,6	108,6	259,3	205,8	14,5	21,4	39,3	35,7
Итого:	466	506,8	660,2	575,8	100,0	100,0	100,0	100,0

Из табл. 1 следует, что по сравнению с 2014 г. в 2017 г. будет существенно сокращен прием в бакалавриат (на 9,1%), практически неизменным останется прием в специалитет и резко вырастет прием в магистратуру (в 3 раза). В результате в бюджетном приеме доля

магистратуры вырастает с 14,5% до 35,7% (в 2016 г. она составляет почти 39,3%). Если же рассматривать соотношение бюджетного приема в бакалавриате и магистратуре, то бюджетный прием в бакалавриат в 2016 г. составит 55,7%, а в магистратуру – 44,3%, а в 2017 г. 59,2% и 40,8% соответственно.

Структура бюджетного приема все более смещается в сторону подготовки инженерных кадров (рис. 3).

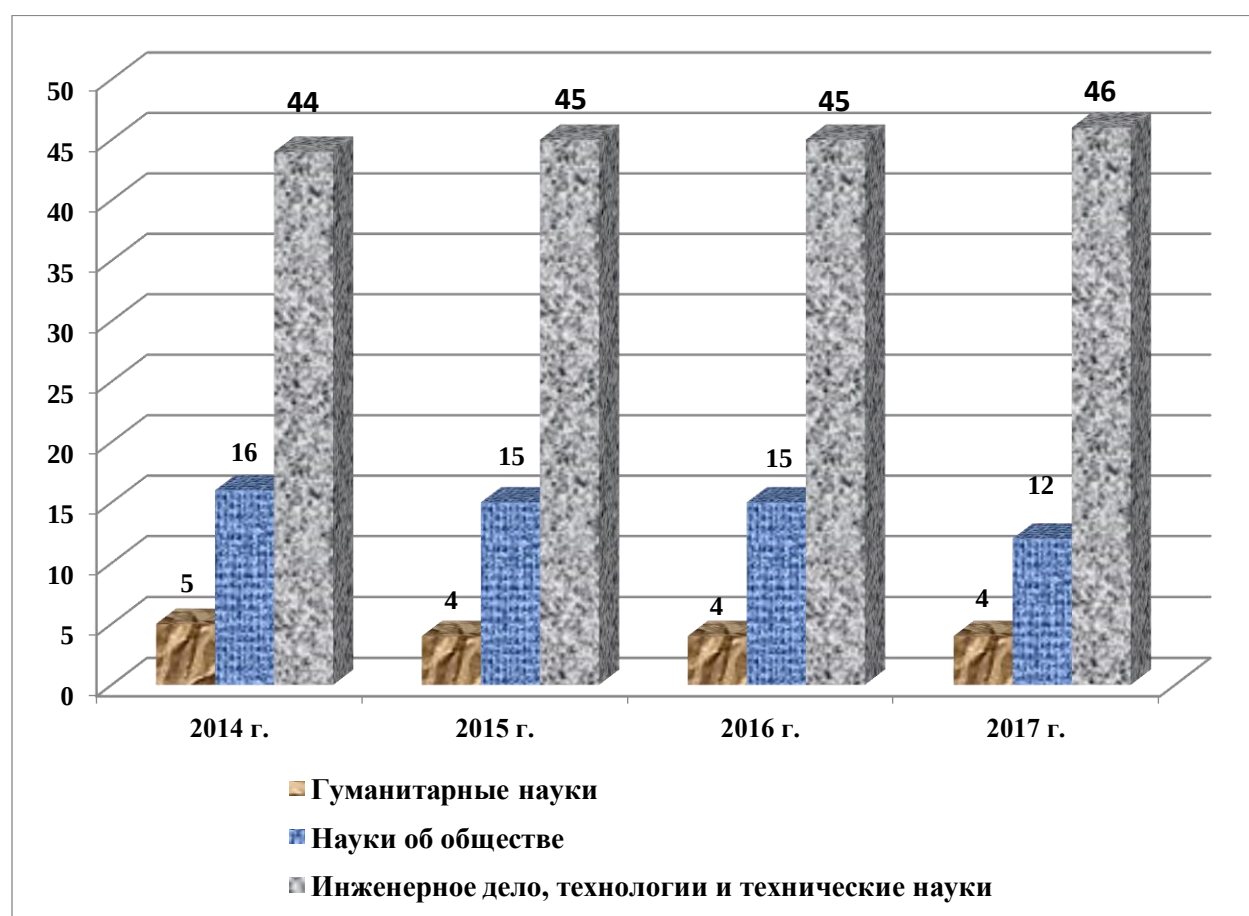


Рис. 3 – Структура КЦП по областям знаний в 2014 -2017 гг., %

Источник: данные Минобрнауки по КЦП в 2014-2017 гг.

Как хорошо видно на рис. 3, доля бюджетного приема по техническим направлениям подготовки и специальностям растет, а по гуманитарным и социально-экономическим специальностям идет ее снижение, подготовка в этих областях все больше переходит в зону платного обучения, доступность бюджетных мест по этим востребованным населением направлениям подготовки снижается.

Вместе с тем вызывает серьезное опасение качество приема во многие российские вузы (рис. 4).

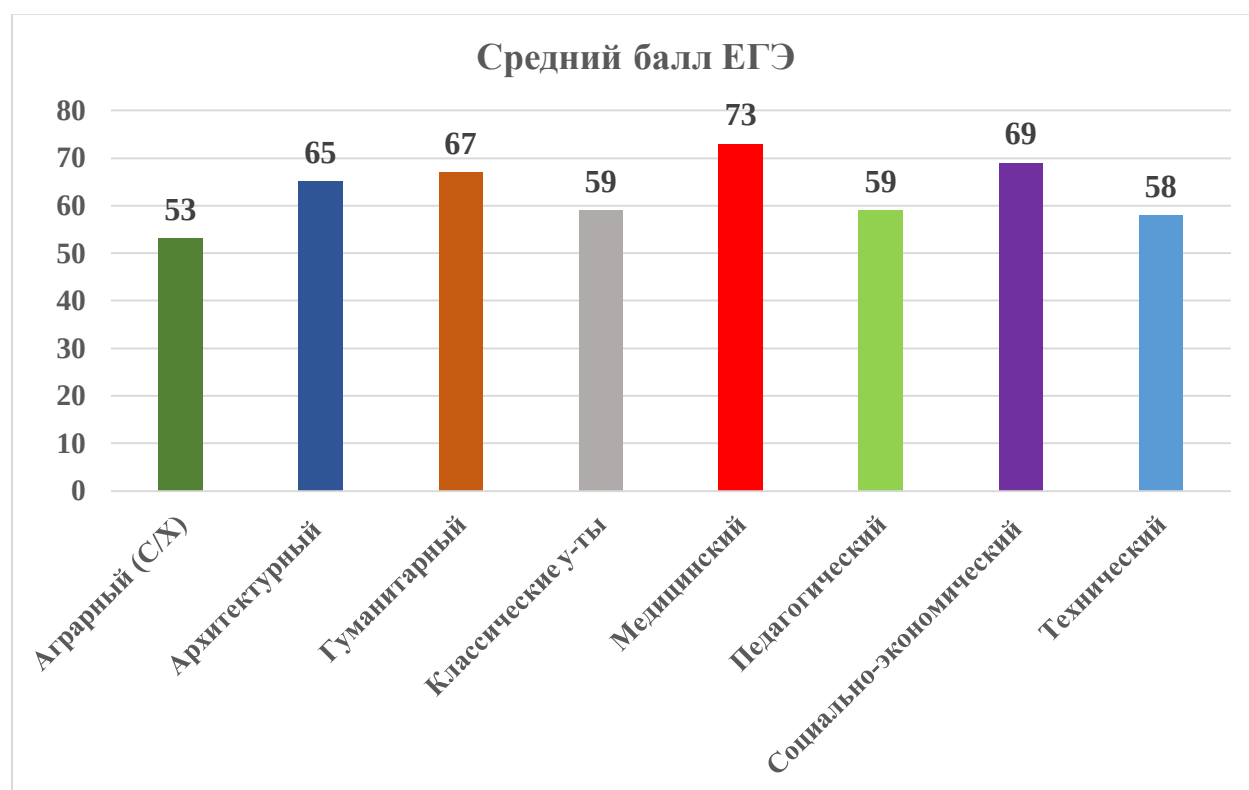


Рис. 4 – Средний балл ЕГЭ абитуриентов, поступающих в вузы соответствующего профиля (общий - бюджетный и платный - прием).

Источник: НИУ ВШЭ

Таким образом, наибольший средний балл имеют абитуриенты, идущие в медицинские вузы, наименьший – в аграрные. В социально-экономические вузы идут сравнительно сильные абитуриенты, а педагогические и технические вузы, а также классические университеты получают в основном достаточно слабый контингент.

Качество бюджетного приема 2015 г. по областям знаний представлено в табл. 2.

Таблица 2 – Качество бюджетного приема по областям знаний в 2015 г.

Области знаний	Доля в КЦП, %	Средний балл ЕГЭ, бюджет	Средний балл ЕГЭ, внебюджет
Сельское хозяйство и сельскохозяйственные науки	7	52,7	50,1
Гуманитарные науки	4	69,7	61,9
Здравоохранение и медицинские науки	5	74,5	61,4
Культура и искусство	3	65,9	55,6
Математические и естественные науки	9	68,5	54
Науки об обществе	15	73,6	57,8
Инженерное дело, технологии и технические науки	45	61,6	52,8
Образование и педагогические науки	12	61,2	53

Качество бюджетного приема является крайне низким в области сельского хозяйства и сельскохозяйственных наук, хотя сельское хозяйство должно сыграть одну из важнейших ролей в политике импортозамещения и обеспечении продовольственной безопасности страны.

Низким является также качество бюджетного приема и в области «Образования и педагогических наук», что в будущем будет негативно

отражаться на качестве человеческого капитала, который между тем играет все большую роль в современной экономике.

Распределение в 2015 г. сильных, средних и слабых студентов (по баллам ЕГЭ), зачисленных на 1-й курс в зависимости от профиля вуза, представлено на рис. 5.

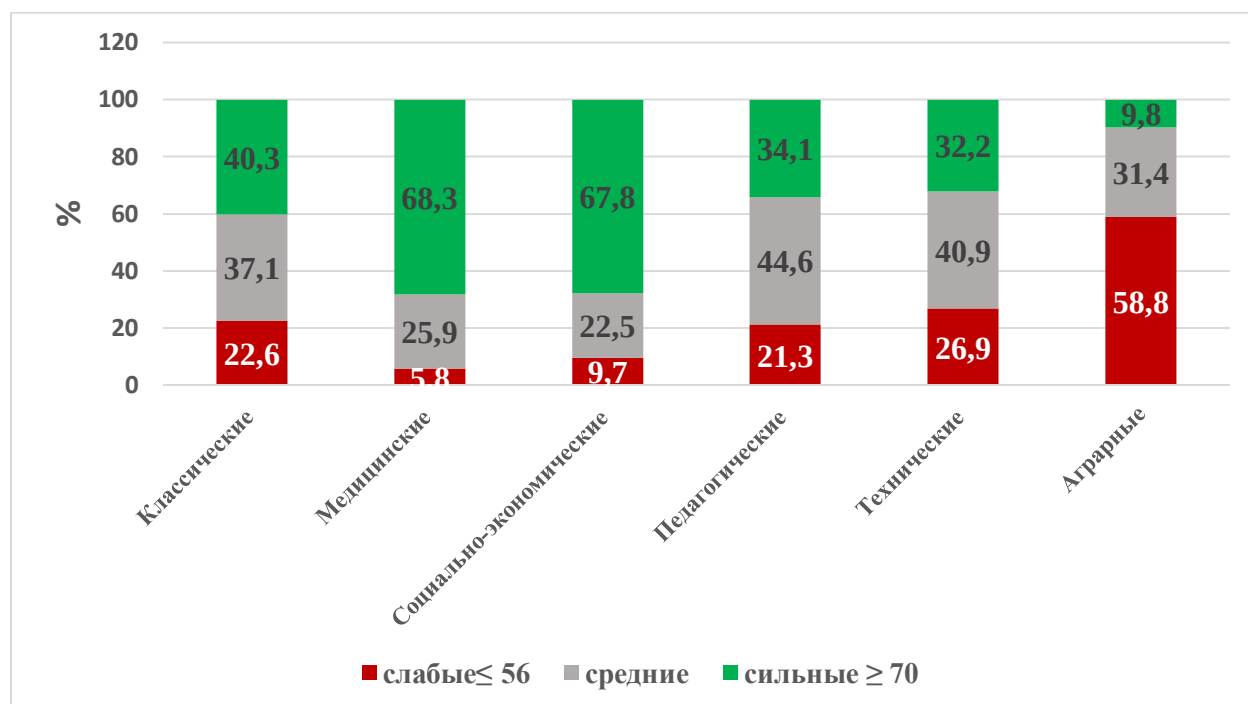


Рис. 5. Распределение в 2015 г. сильных (средний балл ЕГЭ выше 70), средних (средний балл ЕГЭ от 56 до 70) и слабых (средний балл ЕГЭ ниже 56) первокурсников в зависимости от профиля вуза (%)

Источник: Мониторинг качества приема в вузы НИУ ВШЭ и РИА Новости

На рис. 5 отчетливо видно, что в 2015 г. наибольшая доля сильных первокурсников была принята в медицинские и социально-экономические вузы (в них на 1-й курс было принято сильных студентов больше 2/3 от общего приема в указанные вузы), в педагогических и технических вузах –

сильными была примерно треть зачисленных на 1-й курс. В классических университетах в 2015 г. доля сильных первокурсников среди их общего числа была ниже четверти, а в аграрных вузах – меньше 10%.

Необходимо также учитывать, что сильными студентами в указанных вузах могут, в том числе, быть студенты, обучающиеся на непрофильных для вуза направлениях подготовки/специальностях или на направлениях подготовки/специальностях, которые формально имеют отношение к профилю вуза, но абитуриенты поступают на них из других соображений (например, на менеджмент в образовании, экономика машиностроительного производства и т.п.).

О качестве приема в вузы (а далее - о качестве студентов) можно также судить по ситуации с платным приемом (рис. 6).

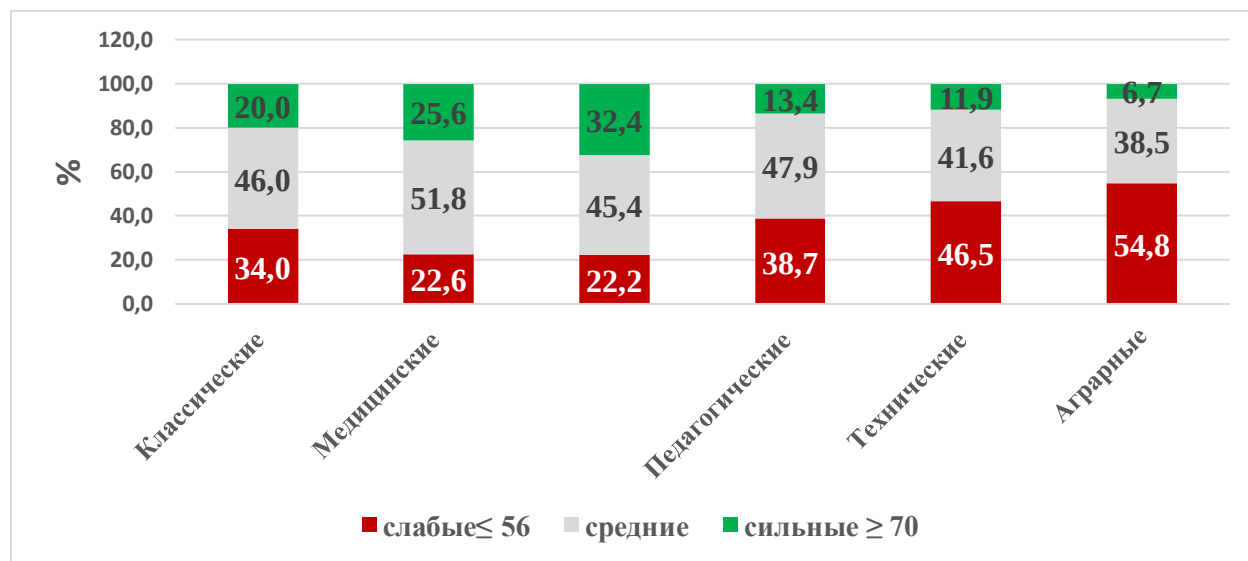


Рис. 6 – Распределение в 2015 г. сильных (средний балл ЕГЭ выше 70), средних (средний балл ЕГЭ от 56 до 70) и слабых (средний балл ЕГЭ ниже

56) первокурсников, обучающихся на платной основе, в зависимости от профиля вуза (%).

Источник: Мониторинг качества приема в вузы НИУ ВШЭ и РИА Новости

Здесь первенство держат социально-экономические вузы – даже на платные места в них поступает почти треть сильных студентов (балл ЕГЭ выше 70) от общего числа принятых на платной основе, на втором месте медицинские вузы, в которых более четверти зачисленных на платные места – сильные). Хуже всего дело по платному приему обстоит в технических и аграрных вузах: в них среди общего числа принятых на 1-ый курс на платные места всего 11,9% и 6,7% - сильные студенты. Немногим лучше обстоит дело в педагогических вузах с их 13,4% сильными студентами, среди всех принятых на платной основе в педвузы. Классические университеты заняли промежуточное положение: в них среди первокурсников-платников 20% - сильные студенты.

В медицинских вузах самая большая доля платных студентов – середняки, но что тревожно: чуть менее четверти первокурсников-платников – это слабые студенты. Надеяться, что в ходе учебы они выправятся, достаточно сложно. Соответственно, поскольку в медвузах 55% - платный прием, то в будущем мы можем получить достаточно высокий процент слабых врачей (95% выпускников медицинских вузов работают, по данным Росстата, по специальности).

В технических вузах среди платных первокурсников слабых 46,5%, в аграрных – больше половины (54,8), в педагогических – 38,7%.

Можно успокаивать себя тем, что платный прием собственно на технические направления подготовки/специальности в каждом вузе невелик, однако, в целом по стране он, тем не менее, является достаточно внушительным.

Следует также отметить, что Россия по структуре подготовки кадров сильно отличается от развитых стран (табл. 3).

Таблица 3 – Структура подготовки кадров в бакалавриате развитых стран и России (удельный вес численности студентов, обучающихся по данному направлению подготовки, в общей численности студентов бакалавриата, 2012 г., %)

Направления подготовки	Франция	Германия	Норвегия	Великобритания	Россия
Гуманитарные, искусство, образование	19	23	23	24	12
Здравоохранение и соц. работа	10	19	17	17	7
Соц. науки, бизнес, право	39	23	31	28	36
Услуги	4	3	7	2	7
Инженерные, промышленные, строительные	9	17	9	18	27
Естествознание	18	13	9	15	8
Сельскохозяйственные	н/д	1	1	1	2

Другие	н/д	н/д	н/д	6	3
--------	-----	-----	-----	---	---

н/д – нет данных

Источник: Education at a Glance 2014: OECD Indicators © OECD 2014, p.341

Распределение бюджетных мест между вузами

Если рассматривать средний балл ЕГЭ первокурсников, поступивших на бюджетные места, то получаем весьма тревожную ситуацию, если речь идет о технических вузах (направлениях подготовки/специальностях). Хотя и здесь есть инженерные вузы, которые притягивают сильных абитуриентов.

Так, по направлению подготовки «Энергетика и энергетические машины» Российский государственный университет нефти и газа им. И.М. Губкина принял в 2015 г. на бюджетные места абитуриентов со средним баллом 82,5, при этом балл самого слабого абитуриента по бюджетному приему составляет 80 баллов, но на бюджет было принято всего 27 человек.

Однако средний балл поступивших на бюджет на данное направление подготовки уже в Казанский национальный исследовательский технический университет им. А.Н. Туполева составил 66,8, а минимальный 55,3, а всего на бюджет было принято 112 человек.

В Сибирском федеральном университете средний балл ЕГЭ принятых на указанное направление подготовки на бюджетные места составил 64,2, а минимальный 47; всего же на бюджетные места было принято 177 человек.

В Ярославский государственный технический университет (50 бюджетных мест) на рассматриваемое направление подготовки принимали со

средним баллом ЕГЭ 49,6, при этом минимальный балл равнялся 40. И это еще не самые худшие результаты.

В результате многие молодые специалисты, окончившие технические вузы, работают не по специальности, а государство именно на эти направления подготовки затрачивает значительные бюджетные средства.

Одновременно экономические и гуманитарные направления подготовки, на которые ориентируются сильные абитуриенты получают и мало бюджетных мест, и ограниченное финансирование.

Так, Уральский государственный экономический университет получил в 2015 г. 57 бюджетных мест по направлению «Экономика», хотя средний балл поступивших на бюджет первокурсников составил 85,1, а минимальный – 81,7.

Российский государственный гуманитарный университет получил 10 бюджетных мест на данное направление подготовки, на которые принял со средним баллом ЕГЭ 84,1 и минимальным 77.

В то же время Дагестанский государственный институт народного хозяйства получил 201 бюджетное место при среднем балле ЕГЭ 55,0, а Чеченский государственный университет получил по данному направлению 251 бюджетных мест при среднем балле ЕГЭ 49,5, т.е. на бюджетные места принимали заведомо слабых абитуриентов.

По направлению подготовки «Государственное и муниципальное управление» распределение баллов ЕГЭ и бюджетных мест было следующим.

Санкт-Петербургский государственный университет имел 25 бюджетных мест при среднем балле ЕГЭ поступивших в него на ГМУ студентов – 87,5, НИУ Высшая школа экономики при среднем балле ЕГЭ 85,5 – 80 бюджетных мест (московский кампус), а Президентская академия (московский кампус) при среднем балле ЕГЭ 84,6 – 50 бюджетных мест, а МГУ им. М.В. Ломоносова при среднем балле ЕГЭ 84,4 - 31 бюджетное место.

По юриспруденции в московском кампусе Президентской академии со средним баллом ЕГЭ зачисленных на бюджет – 94,6 (выше только МГИМО с 95,8) было 25 бюджетных мест в то время, как Финансовый университет при Правительстве РФ имел 100 бюджетных мест, при этом средний балл по ЕГЭ составил у него 83,7, Уральский государственный юридический университет (заслуженное учебное заведение) при среднем балле приема 77,0 смог принять на бюджетные места 373 первокурсника, а Дагестанский государственный институт народного хозяйства – 117 при среднем балле ЕГЭ 58,2 и Чеченский государственный университет - 220 при среднем балле ЕГЭ 49,8.

Этот список примеров можно продолжить, но ясно, что распределение контрольных цифр приема при формально конкурсной процедуре, является далеко не оптимальным.

Распределение контрольных цифр приема по вузам, как правило, не отвечает принципам эффективности в силу того, что численность студентов в учебной группе оказывается в большинстве своем меньше 25 человек (табл. 4).

Таблица 4 – Пример приема на очную форму обучения в Казанский национальный исследовательский технический университет им. А.Н. Туполева в 2014 г.¹, человек (в скобках в графе «Принято на 1 курс» указан бюджетный прием)

Форма обучения	Направление (специальность) по ФГОС	Подано заявлений	Принято на 1-й курс всего	В т.ч. с возм. затрат	Квалификация
Очная	<u>010400</u> - Прикладная математика и информатика	742	51 (45)	6	Бакалавр
Очная	<u>010400</u> - Прикладная математика и информатика	15	15 (15)	0	Магистр
Очная	<u>030900</u> - Юриспруденция	192	28 (0)	28	Бакалавр
Очная	<u>031600</u> - Реклама и связи с общественностью	578	21 (8)	13	Бакалавр
Очная	<u>080100</u> - Экономика	2681	122 (7)	115	Бакалавр
Очная	<u>080100</u> - Экономика	35	13 (3)	10	Магистр
Очная	<u>080200</u> - Менеджмент	2496	65 (8)	57	Бакалавр
Очная	<u>080200</u> - Менеджмент	51	16 (9)	7	Магистр
Очная	<u>080400</u> - Управление персоналом	1111	22 (3)	19	Бакалавр
Очная	<u>090302</u> - Информационная безопасность телекоммуникационных систем	305	18 (15)	3	Специалист
Очная	<u>090900</u> - Информационная безопасность	503	31 (25)	6	Бакалавр
Очная	<u>100700</u> - Торговое дело	98	15 (0)	15	Бакалавр
Очная	<u>140100</u> - Теплоэнергетика и	494	26 (25)	1	Бакалавр

¹ Последние данные, когда видны конкурс, бюджетный и платный прием (<http://www.edu.ru/abitur/act.3/ds.20/isn.221/index.php>). План бюджетного приема на 2016 г. в КНИТУ-КАИ можно посмотреть http://pk.kai.ru/files/documents/2016/adm_plan_bachelor_budget.pdf

Форма обучения	Направление (специальность) по ФГОС	Подано заявлений	Принято на 1-й курс всего	В т.ч. с возм. затрат	Квалификация
	теплотехника				
Очная	<u>140100</u> - Теплоэнергетика и теплотехника	11	10 (10)	0	Магистр
Очная	<u>140400</u> - Электроэнергетика и электротехника	785	37 (37)	0	Бакалавр
Очная	<u>140400</u> - Электроэнергетика и электротехника	20	15 (15)	0	Магистр
Очная	<u>141100</u> - Энергетическое машиностроение	193	30 (30)	0	Бакалавр
Очная	<u>150100</u> - Материаловедение и технологии материалов	196	28 (28)	0	Бакалавр
Очная	<u>150100</u> - Материаловедение и технологии материалов	15	10 (10)	0	Магистр
Очная	<u>150700</u> - Машиностроение	264	21 (15)	6	Бакалавр
Очная	<u>151900</u> - Конструкторско-технологическое обеспечение машиностроительных производств	284	83 (79)	4	Бакалавр
Очная	<u>151900</u> - Конструкторско-технологическое обеспечение машиностроительных производств	25	10 (10)	0	Магистр
Очная	<u>152200</u> - Наноинженерия	537	15 (15)	0	Бакалавр
Очная	<u>160100</u> - Авиастроение	391	64 (60)	4	Бакалавр
Очная	<u>160100</u> - Самолето- и вертолетостроение	352	30 (25)	5	Специалист
Очная	<u>160100</u> - Авиастроение	59	52 (50)	2	Магистр

Форма обучения	Направление (специальность) по ФГОС	Подано заявлений	Принято на 1-й курс всего	В т.ч. с возм. затрат	Квалификация
Очная	<u>160700</u> - Двигатели летательных аппаратов	64	16 (15)	1	Бакалавр
Очная	<u>160700</u> - Проектирование авиационных и ракетных двигателей	196	44 (44)	0	Специалист
Очная	<u>161100</u> - Системы управления движением и навигация	145	16 (15)	1	Бакалавр
Очная	<u>162107</u> - Техническая эксплуатация транспортного радиооборудования	139	15 (15)	0	Специалист
Очная	<u>162300</u> - Техническая эксплуатация летательных аппаратов и двигателей	93	16 (15)	1	Бакалавр
Очная	<u>180100</u> - Кораблестроение, океанотехника и системотехника объектов морской инфраструктуры	65	16 (15)	1	Бакалавр
Очная	<u>190100</u> - Наземные транспортно-технологические комплексы	113	24 (24)	0	Бакалавр
Очная	<u>190600</u> - Эксплуатация транспортно-технологических машин и комплексов	158	26 (25)	1	Бакалавр
Очная	<u>200100</u> - Приборостроение	368	30 (30)	0	Бакалавр
Очная	<u>200100</u> - Приборостроение	14	10 (10)	0	Магистр
Очная	<u>200400</u> - Оптотехника	85	15 (15)	0	Бакалавр
Очная	<u>200400</u> - Оптотехника	11	10 (10)	0	Магистр
Очная	<u>201000</u> - Биотехнические	132	15 (15)	0	Бакалавр

Форма обучения	Направление (специальность) по ФГОС	Подано заявлений	Принято на 1-й курс всего	В т.ч. с возм. затрат	Квалификация
	системы и технологии				
Очная	<u>210100</u> - Электроника и наноэлектроника	250	15 (15)	0	Бакалавр
Очная	210400 - Радиотехника	673	71 (70)	1	Бакалавр
Очная	<u>210400</u> - Радиотехника	24	20	0	Магистр
Очная	<u>210601</u> - Радиоэлектронные системы и комплексы	186	15 (15)	0	Специалист
Очная	<u>210700</u> - Инфокоммуникационные технологии и системы связи	782	73 (73)	0	Бакалавр
Очная	<u>210700</u> - Инфокоммуникационные технологии и системы связи	22	16 (16)	0	Магистр
Очная	<u>211000</u> - Конструирование и технология электронных средств	299	61 (60)	1	Бакалавр
Очная	<u>211000</u> - Конструирование и технология электронных средств	26	17 (17)	0	Магистр
Очная	<u>220400</u> - Управление в технических системах	475	43 (41)	2	Бакалавр
Очная	<u>220400</u> - Управление в технических системах	15	10 (0)	0	Магистр
Очная	<u>221400</u> - Управление качеством	209	11 (10)	1	Бакалавр
Очная	<u>221700</u> - Стандартизация и метрология	132	10 (0)	0	Бакалавр
Очная	<u>223200</u> - Техническая физика	181	18 (18)	0	Бакалавр

Форма обучения	Направление (специальность) по ФГОС	Подано заявлений	Принято на 1-й курс всего	В т.ч. с возм. затрат	Квалификация
Очная	<u>223200</u> - Техническая физика	10	10 (10)	0	Магистр
Очная	<u>230100</u> - Информатика и вычислительная техника	967	104 (102)	2	Бакалавр
Очная	<u>230100</u> - Информатика и вычислительная техника	183	101 (100)	1	Магистр
Очная	<u>230400</u> - Информационные системы и технологии	289	15 (14)	1	Бакалавр
Очная	<u>230400</u> - Информационные системы и технологии	0	0	0	Магистр

Источник: <http://www.edu.ru/abitur/act.3/ds.20/isn.221/index.php> (дата обращения 03.05.2016)

Как видно из табл. 1, бюджетный прием в бакалавриат и специалитет в основном не позволяет сформировать учебные группы по 25 человек (оранжевая заливка), во многих случаях этого нельзя сделать и с учетом платного приема. При этом число поданных заявлений, как правило, существенно превосходит выделенное число бюджетных мест. Возможно, что значительное превышение числа заявлений над числом принятых на 1 курс – это эффект ЕГЭ, когда заявление о приеме подаются одновременно в несколько вузов и на несколько направлений подготовки/специальностей.

Из табл. 4 также следует, что платный прием в технический университет сосредоточен, прежде всего, на непрофильных для вуза направлениях подготовки – экономика, менеджмент, юриспруденция, реклама и связи с общественностью, торговое дело. Одновременно из табл. 4 следует, что спрос на очную магистратуру является практически исключительно спросом на бюджетные места, на платной основе в магистратуру опять-таки поступают

по направлениям подготовки - экономика и менеджмент - и данный прием невелик: 7-10 магистрантов.

Представляется, что при бюджетном приеме в бакалавриат число принятых должно быть кратно 25 человек, а бюджетный прием на программы магистратуры, по крайней мере, не должен составлять менее 20 человек.

Кроме того, есть критическая численность студентов, которая необходима для устойчивого финансового положения вуза. Соответственно, при сокращении численности бюджетных студентов ниже определенного уровня в условиях нормативного подушевого финансирования сохранить вуз становится проблематичным: необходимо обеспечить резкий рост платного приема, что в современных экономических условиях далеко не всегда возможно, тем более, что Минобрнауки требует, чтобы плата за обучение была не ниже подушевых нормативов бюджетного финансирования. Поэтому Минобрнауки должен, прежде всего, заниматься оптимизацией бюджетной численности студентов в вузах, а не перераспределением бюджетных мест по непонятным критериям.

То обстоятельство, что при выделении бюджетных мест акцент делается на региональные потребности также ведет к неэффективности распределения КЦП, выраженной, в том числе, в низких баллах ЕГЭ студентов, принятых в вуз (как бюджетных, так и платных). Между тем вузы готовят кадры для всей страны. Более того, обеспечение экономического роста предполагает усиление межрегиональной миграции выпускников вузов.

Фактически проводимая политика ведет к ограничению доступа к лучшим вузам посредством числа выделяемых этим вузам бюджетных мест (при этом сильные студенты нередко вынуждены, как показано выше,

учиться в сильных вузах за плату, а слабые студенты в других вузах учатся за счет бюджетных средств).

В настоящее время наблюдается избыточность региональной привязки подготовки кадров к региональным рынкам труда, что, в частности, отражается в показателе «Трудоустройство» как одном из ведущих показателей эффективности деятельности вузов в мониторинге их эффективности (см. ниже). Вопрос удержания студентов в том или ином субъекте Федерации должен решаться не привязыванием их бюджетными местами к слабым региональным вузам, а другими стимулами (см. выше в разделе о ЕГЭ).

3. Мониторинг эффективности деятельности вузов

Эффективность деятельности вузов оценивается в рамках проводимого с 2013 г мониторинга по 7 основным показателям. Это:

I. Образовательная деятельность: средний балл ЕГЭ студентов, принятых по результатам ЕГЭ на обучение по очной форме по программам подготовки бакалавров и специалистов за счет средств соответствующих бюджетов бюджетной системы Российской Федерации или с оплатой стоимости затрат на обучение физическими и юридическими лицами (средневзвешенное значение).

II. Научно-исследовательская деятельность: объем НИОКР в расчете на одного НПР.

III. Международная деятельность: удельный вес численности иностранных студентов, завершивших освоение ООП ВПО, в общем выпуске студентов (приведенный контингент).

IV. Финансово-экономическая деятельность: доходы вуза из всех источников в расчете на одного НПР.

V. Зарботная плата: средняя заработная плата ППС вузов в % к средней заработной плате в соответствующем регионе (этот показатель заменил показатель «Инфраструктура»).

VI. Трудоустройство: доля выпускников вуза, обучавшихся по очной форме обучения, обратившихся в службы занятости для содействия в трудоустройстве, в течение первого года после окончания обучения в вузе - для вуза. Приведенный контингент - для филиала.

VII. Дополнительный показатель:

- для вузов/филиалов без специфики - численность сотрудников, из числа ППС (приведенных к доле ставки), имеющих ученые степени кандидата или доктора наук, в расчете на 100 студентов.

В мониторинге 2016 г. предложено изменить показатель по трудоустройству выпускников, а именно:

- показатель «Трудоустройство» рассчитывать для образовательной организации только для выпускников очной формы обучения, проходившим обучение по программам бакалавриата, программам специалитета, программам ординатуры/интернатуры и получивших образование данного уровня впервые, вне зависимости от основы обучения, за исключением выпускников, продолживших обучение и /или являющихся иностранными гражданами;
- при проведении мониторинга эффективности рассчитывать показатель «Трудоустройство» для головных образовательных организаций и филиалов образовательных организаций отдельно;
- установить пороговые значения показателя «Трудоустройство» на в разрезе федеральных округов на уровне значения медианы ранжированной совокупности соответствующих значений показателя.

Кроме того, из числа критериальных показателей, установленных для филиалов вузов, исключен показатель «Международная деятельность».

Все остальные пороговые значения критериальных показателей были оставлены на уровне значений 2015 г.

Набор указанных показателей эффективности вузовской деятельности вызывает целый ряд вопросов.

- Средний балл ЕГЭ достаточно «подвижный показатель», во многом он зависит от эффективности деятельности школ, их педагогического состава, от качества КИМов (которые постоянно дорабатываются и состав заданий в каждой их части меняется), от социально-экономического положения регионов (возможности семей нанять репетиторов), а также от строгости (жесткости) процедуры проведения ЕГЭ;

- Объем НИОКР в расчете на одного НИР в значительной мере зависит от объемов бюджетных средств, поступающих в вуз на НИР по госзаданию, от проводимых конкурсов и объемов распределяемых на этих конкурсах бюджетных средств, поскольку вузовская наука в большинстве своем является наукой государственной (бюджетной, даже если формально какие-то поступления по НИР учитываются как внебюджетные доходы вуза);
- Показатели финансово-экономической деятельности вуза также, как и поступления от НИР, в значительной мере зависят от получаемого вузом госзадания, а, следовательно, от возможностей прежде всего федерального бюджета и процедуры распределения КЦП, которая непрозрачна, а также от платежеспособного спроса населения, который в условиях экономического спада может снижаться;
- Средняя заработная плата ППС вуза зависит от того, как будет выполняться Указ Президента РФ от 7 мая 2012 г. № 597, поскольку в значительной мере ее повышение зависит от установленной величины нормативных затрат в расчете на 1 бюджетного студента (бакалавриата, специалитета, магистратуры), от госзадания на проведение НИР (ППС в них задействован), а также от величины средней заработной платы в соответствующем регионе, что зависит от социально-экономического положения данного региона;
- Международная деятельность вуза во многом зависит от международной обстановки, миграционной политики, отношения населения к иностранным гражданам в том или ином регионе, а

также от курса национальной валюты (в настоящее время в этом плане ситуация более благоприятная для иностранных студентов, т.к. курс снизился, но одновременно растут внутренние цены на товары и услуги);

- Трудоустройство выпускников во многом зависит от социально-экономического положения региона, а также от их возможностей мигрировать в другие регионы; оно, кроме того, может в очень небольшой степени зависеть от качества собственно образовательной программы;
- Установление критериальных значений показателей по медиане ранжированной совокупности соответствующих значений показателя может приводить к тому, что вуз даже при улучшении своих показателей по сравнению с прошлым годом, может попасть в разряд неэффективных (или иметь признаки неэффективности). Сейчас Минобрнауки зафиксировал все значения критериальных показателей на уровне 2015 г., (кроме показателя «Трудоустройство») т.е. медиана в 2016 г. «не работает» (опять же за исключением показателя «Трудоустройство»).

Следует также отметить, что проводимый мониторинг не учитывает очень важный показатель: сколько слушателей приходит в вуз учиться на программы второго высшего образования, а также программы ДПО, поскольку в данном случае речь идет о взрослых людях, которые (за исключением тех категорий работников, которые проходят повышение квалификации в законодательно установленном порядке) сознательно выбирают необходимые им программы и способны оценить их качество, в то время как в вуз на программы бакалавриата (специалитета) поступают очень

часто под давлением родителей (выбора родителей) или просто, чтобы поступить и не быть хуже своего молодежного окружения.

Таким образом, мониторинг эффективности деятельности российских вузов ведется по крайне спорному набору показателей, пороги критериальных показателей плохо выверены и, что не менее важно, не обеспечивает развитие тех секторов высшего образования, которые будут востребованы в перспективе 5-15 лет.

Кроме того, есть направления подготовки, которые не пользуются популярностью (спросом) у абитуриентов, но критически важны для функционирования и развития экономики страны. Соответственно, вузы, реализующие данные направления подготовки, должны поддерживаться, несмотря на экономическую неэффективность их деятельности в рассматриваемой сфере, поскольку восстановление подготовки по указанным направлениям будет крайне затратной мерой. Меры поддержки этих вузов должны обеспечиваться не выделением им большого числа бюджетных мест, а созданием условий, чтобы в них шли сильные (высокобалльные) студенты, в том числе:

- вложением в инфраструктуру (общежития, развитие материально-технической базы);
- серьезным повышением стипендий на направлениях подготовки/специальностях, которые государство считает нужным поддерживать (или приоритетными).

Далее: проведение ежегодных мониторингов предполагает, что эффективность деятельности вузов либо является весьма неустойчивой

категорией (за год эффективный вуз может превратиться в неэффективный), либо требования к вузам должны постоянно ужесточаться. Однако такой подход не учитывает изменения состояния внешней по отношению к системе образования среды, а также те перемены, которые происходят в высшем образовании в связи с принятыми управленческими решениями. Так, решение о формировании в системе высшего образования опорных региональных вузов (изменение статуса одного вуза относительно остальных вузов региона) и выделение ему дополнительных бюджетных средств, очевидным образом перенаправляет абитуриентские потоки. А это может привести к неэффективности ряда других региональных вузов в силу нехватки у них абитуриентов, причем как претендующих на бюджетные места, так и готовых платить за свое обучение. В результате в следующем году часть ставших неэффективными федеральных государственных вузов в субъекте Федерации будет присоединена к «эффективному» опорному региональному вузу, что приведет в регионе опять-таки к монополизации (либо олигополизации) рынка образовательных услуг ВО. Кроме того, все эти управленческие действия ломают продекларированную модель нормативного подушевого финансирования вузов, а также лишают ее экономического смысла.

4. Противоречивость принятой модели нормативно-подушевого финансирования в нынешнем виде. Псевдоконкуренция при реальном подавлении конкуренции

Переход от сметного финансирования (содержание учреждения (организации)) к финансированию образовательных программ или оказания образовательных услуг учащемуся («деньги следуют за учащимся») – направлено на создание в системе образования квази-рынка образовательных услуг, где норматив подушевого (бюджетного) финансирования выступает в качестве цены (стоимости) обучения каждого учащегося для государства. Но поскольку, чем больше учащихся в образовательной организации, тем больший объем бюджетных средств она получает, то школы, организации СПО и вузы начинают стремиться набрать как можно больше учащихся и студентов. Следствие: качество образования начинает определяться количеством учащихся (основной стратегией становится наращивание численности школьников и студентов в образовательной организации и, соответственно, экономия на масштабе).

В системе высшего образования конкуренция вузов ведется в крайне ограниченных пределах, конкурирующие вузы, как правило, находятся в одном регионе. Слияние в регионе близких по профилю вузов ведет к монополизации, а слияние нескольких разнопрофильных вузов - к формированию разнородных по составу и часто плохо управляемых образовательных комплексов. Оба указанных процесса влекут за собой, как правило, снижение качества высшего образования и эффективности управления вузом, хотя на уровне учредителя управленческая ситуация на первых порах серьезно упрощается.

Следует также отметить, что переход к мониторингу эффективности вузов и закрытие или присоединение по его результатам неэффективных вузов к эффективным, означает, в том числе, что экономическая конкуренция высших учебных заведений признана нерациональным (и долгим) процессом (а для этого, в том числе, осуществлялось введение нормативного подушевого финансирования), а административное решение по реструктуризации сети рассматривается, как более рациональное и экономящее ресурсы. То обстоятельство, что критерии, по которым происходит отнесение вузов к неэффективным, как было показано, крайне спорны, во внимание не принимается, значительно большее доверие вызывают экспертные оценки, хотя они и субъективны.

Следующая за мониторингом эффективности конкурсная процедура распределения контрольных цифр приема (какой конкурс – ведь все прошедшие мониторинг вузы признаны эффективными?!) переводит конкуренцию вузов за студентов в чисто бюрократическую конкуренцию за бюджетные места, поскольку теперь именно число выделенных мест определяет объемы бюджетного финансирования: деньги, таким образом, следуют за госзаданием (и статусом вуза), а не за студентом.

Другими словами, реализация нормативно-подушевого принципа финансирования вузов в конечном итоге ведет к снижению конкуренции за студентов, в первую очередь, она становится конкуренцией за бюджетные места. А стремление сохранить бюджетные места в будущем приводит к тому, что слабые студенты всеми способами удерживаются в вузах, что негативно отражается на качестве высшего образования. Следует также отметить, что постепенно нарастает монополизации (олигополизации) рынка услуг высшего образования, при одновременном развитии (усилении)

административного рынка в данной сфере, чего Минобрнауки декларативно постоянно пытается избежать.

Таким образом, в настоящее время фактически наблюдается подрыв конкуренции в образовании путем:

- непрозрачного распределения бюджетных мест между вузами, при этом, по сути дела, не учитывается наиболее объективный на сегодняшний день показатель – баллы ЕГЭ (выбор абитуриентами с высокими баллами определенных вузов, в том числе, когда часть студентов с баллами выше 70 вынуждена учиться в этих вузах на платной основе в силу дефицита бюджетных мест);

- укрупнения вузов и закрытия филиалов, что еще более усиливает монополизацию региональных рынков высшего образования.

Следует, кроме того, отметить, что несмотря на формальное введение в высшем образовании финансового обеспечения реализации госзадания на основе нормативных затрат в расчете на 1 студента 35 федеральных и национальных исследовательских университетов, подведомственных Минобрнауки России, в настоящее время получают 42% всего объема субсидии на реализацию госзадания вузами данного министерства (рис. 7).

При сокращении бюджетного финансирования, например на 35%, придется, по экспертным расчетам, значительно (примерно в 3 раза) сократить финансовое обеспечение госзадания остальных 260 вузов Минобрнауки для того, чтобы сохранить на прежнем уровне (с учетом инфляции) финансовое обеспечение реализации госзадания указанных вузов-тяжеловесов.

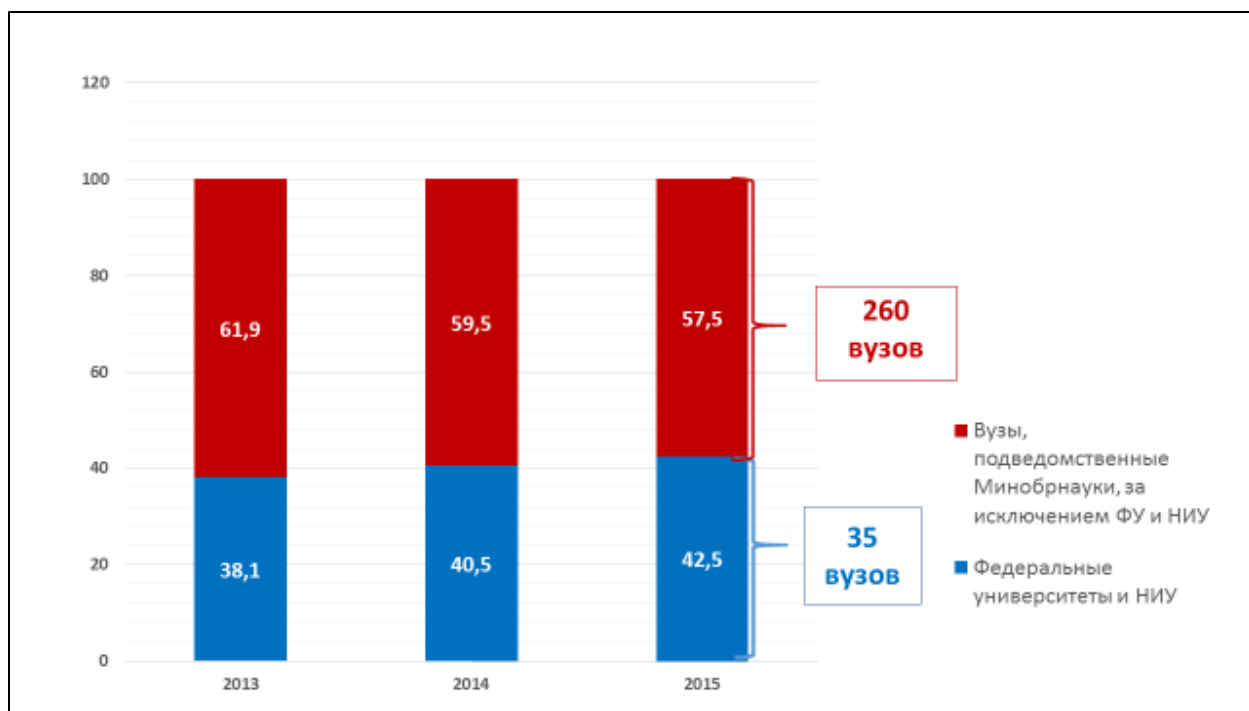


Рис. 7 – Распределение субсидии на реализацию государственного задания между вузами, подведомственными Минобрнауки в 2013-2015 гг.

Источник: Институт развития образования НИУ ВШЭ

В условиях сокращения бюджетного финансирования (так, в 2015 г. бюджетное финансирование высшего образования по сравнению с первоначально установленными 537,3 млрд. рублей было профинансировано в размере 498,6 млрд. рублей, т.е. номинально сократилось на 7,2%, а с учетом инфляции – на 20,1%) нормативно-подушевой принцип вступает также в противоречие со снижением лимитов бюджетных средств, доводимых до вузов, что еще больше обесценивает всю идею НПФ.

Выходом может стать пересмотр принятой ныне модели нормативного подушевого финансирования, при этом норматив будет распространяться только на заработную плату ППС и небольшую часть учебных расходов, а

остальные расходы необходимо финансировать по смете в пределах возможностей бюджета.

5. Стимулирование имитационной научной деятельности

Введения в федеральных государственных вузах «эффективного контракта» пошло по схеме, которая ранее была введена в школе: 70% заработной платы – это гарантированная заработная плата, а 30% - это стимулирующая надбавка, которая зависит от качественных характеристик труда работника и может сниматься при невыполнении им каких-то показателей: числа статей, опубликованных в журналах, рекомендуемых ВАКом, а также числа статей, индексируемых в РИНЦ, WoS или Scopus, числа выступлений на международных и общероссийских конференциях и семинарах, подготовка учебников и учебно-методических материалов, выполнение НИР и т.п.

При этом считается, что возможность снятия 30% заработной платы будет стимулировать работника к выполнению всех пунктов эффективного контракта. Однако, как показывает мировая практика, такая система имеет больше минусов, чем плюсов. Снятие почти до трети заработной платы не столько стимулирует преподавателя или научного сотрудника вуза к продуктивной работе, сколько ведет к начетничеству: в России появилось большое число контор, которые за деньги обещают разместить статьи в журналах, индексируемых РИНЦ, WoS или Scopus, а также выдать свидетельство о выступлении на международной конференции и публикации тезисов доклада в сборнике ее трудов. Соответственно, возникает задача проверки, в каких журналах (качество, репутация) была опубликована статья и была ли она вообще опубликована. Что касается международных конференций, то они проводятся в дистанционном режиме (опять же, если вообще проводятся).

Таким образом, введение «эффективного контракта» привело к возникновению фактически целой индустрии научного мошенничества, борьба с которой потребует значительных временных и финансовых затрат, при этом от научной деятельности будут отвлечены многие исследователи, ведущих научные разработки на мировом уровне. Что касается общего уровня научных работ, то с помощью данных методов он не повысится.

Основной причиной низкого профессионализма ППС вузов в настоящее время является то, что в преподаватели вуза идут его же выпускники в силу ограниченности достойных условий труда для молодых специалистов в большинстве регионов России. В результате в вузе формируется застойная ситуация и в большинстве своем воспроизводятся устаревшие образовательные технологии обучения. Соответственно, нужна постоянная ротация кадров, но эта мера будет крайне непопулярной в преподавательской среде.

6. Ситуация с рейтингами. Реализация программы 5-100 – попадания не менее 5 российских университетов в топ-100 мировых рейтингов университетов

Введение нормативного подушевого финансирования в высшем образовании очень остро поставило вопрос: единство норматива по специальностям (направлениям подготовки) при выраженных различиях в условиях функционирования вузов, а также качестве реализуемых ими программ должно либо привести к унификации их деятельности на среднем уровне или же будут найдены основания для дифференцирования высших учебных заведений с тем, чтобы бюджетное финансирование более сильных вузов было увеличено.

В принципе, эта проблема была поставлена раньше, когда была сделана попытка выделить ведущие вузы в конце 1990-х – начале 2000-х годов. Затем в рамках Приоритетного национального проекта «Образование» на конкурсной основе были выделены инновационные вузы, которые получили повышенное бюджетное финансирование на реализацию инновационных проектов. Но это финансирование было конечным во времени. Создание федеральных университетов стало первым шагом к формированию пула вузов, которые приоритетно финансируются в течение длительного временного периода, если ни всегда. Национальные исследовательские университеты получили повышенное бюджетное финансирование также на конкурсной основе (кроме МИСиС и МИФИ), но период этого финансирования был формально ограничен 10 годами (хотя, кто и как будет снимать это финансирование у вузов-тяжеловесов все более непонятно). Наконец, были выделены вузы, получившие право устанавливать собственные образовательные стандарты, которые будут выше федеральных.

Они также должны финансироваться по повышенным нормативам, чтобы обеспечить более высокое качество образования по сравнению со «стандартным» (в этих условиях стандарт должен быть установлен на определенный срок и должно быть понятно, что значит быть «выше стандарта»).

Однако с нарастанием числа статусных вузов возникла проблема концентрации ресурсов на более узкой их группе, поскольку формирование конкурентоспособных на мировом уровне университетов требует значительной финансовой поддержки со стороны государства. Одновременно выделение значительных бюджетных средств некоторым вузам делает их привлекательными для привлечения внебюджетных средств (деньги к деньгам). В этих условиях возникает проект «5-100», который выглядит достаточно амбициозным для того, чтобы его усиленно финансировать, одновременно выделяя некоторое еще более статусное ядро среди и так статусных университетов. Кроме того, в момент выделения указанного ядра 2020 год был далеко, соответственно, гарантировалась значительная и длительная бюджетная поддержка. В целом же университеты, попавшие в проект «5-100» получили двойные финансовые преференции и как НИУ и федеральные университеты, и как претенденты на попадание в мировые рейтинги.

Вместе с тем даже при усиленной бюджетной поддержке и значительных фондах целевого капитала, а также других источниках внебюджетных средств задача попадания в топ-100 ведущих мировых университетских рейтингов вряд ли будет решена в заявленные сроки. Поэтому начался процесс понижения ставок – создание предметных рейтингов QS, рейтингов университетов стран БРИКС (QS – BRICS) и т.п. с

тем, чтобы демонстрировать достижения и сохранять финансовую поддержку. Нельзя сказать, что вся деятельность по попаданию в мировые рейтинги университетов является некоторой виртуальной игрой, но значительная доля такой игры в ней присутствует. Приглашаются иностранные преподаватели, правда, далеко не первого ряда, которым платятся зарплаты, которые на 30-50%%, а то и более превышают те зарплаты, которые они получали бы в зарубежных университетах при более интенсивной загрузке. Публикация статей в репутационных журналах также нередко подменяется публикацией в журналах, далеких от престижных, но позволяющих отчитаться о выполнении дорожной карты.

В принципе в гонке за лидерами есть свое рациональное зерно, но в то же время хорошо известно, что догоняющее развитие редко бывает эффективным. В этом смысле политика Китая по продвижению своих вузов является значительно более продуктивной. Китай создал Шанхайский рейтинг и сделал так, что попасть в него стало престижным для ведущих вузов всех стран. А это облегчило КНР введение китайских университетов в этот (свой) рейтинг и постепенное продвижение их на высокие позиции. При этом следует учитывать, что в существенной мере популярность Шанхайского рейтинга обусловлена тем, что Китай ежегодно отправляет учиться в ведущие университеты до 100 тыс. студентов. Это в условиях острой конкуренции вузов за иностранных студентов является мощным стимулом попадания западных университетов в указанный рейтинг. Кроме того, Китай является быстро растущей экономикой, поэтому для студентов из многих стран обучение в китайских вузах становится залогом их успешного трудоустройства либо в фирмах своих стран, сотрудничающих с КНР, либо в

китайских компаниях. Данный момент также заставляет абитуриентов и студентов самых разных стран ориентироваться на ARWU.

Соответственно, России необходимо создать свой (национальный) рейтинг ведущих университетов мира, но он будет работать только в том случае, если программа «Глобальное образование» достигнет параметров 5-10 тыс. студентов, которые ежегодно будут уезжать учиться в ведущие мировые университеты и, одновременно, будет поставлена задача увеличить экспорт своего высшего образования (привлечение иностранных студентов в российские вузы) по сравнению с теперешними показателями в 1,5-2 раза.

7. Основные выводы

Для повышения эффективности и качества высшего образования необходимо изменить государственную политику и обеспечивающие ее механизмы в данной сфере:

- Должна быть изменена роль ЕГЭ в регулировании потоков абитуриентов в вузы: государство должно определять общее число бюджетных мест, а также баллы отсечения по категориям вузов и/или направлениям подготовки/специальностям или с учетом обоих факторов; вузы должны получить право зачислять на бюджетные места столько абитуриентов, сколько к ним придет с соответствующими средними баллами ЕГЭ. Возможно также установление баллов отсечения для платного приема в вузы;
- Распределение бюджетных мест в той форме, в которой оно осуществляется, подрывает конкуренцию вузов за студентов, более того оно ограничивает доступ абитуриентов в лучшие (ведущие) вузы страны, а также вынуждает часть сильных студентов учиться на платной основе по востребованным специальностям, при этом более слабые студенты получают возможность учиться на бюджетных местах, особенно характерна практика, когда слабые (по среднему баллу ЕГЭ) студенты учатся на бюджетных местах, для высокودотационных регионов;
- В высокودотационных регионах бюджетные места в вузах становятся «социальными сейфами», а механизмом профессионализации молодежи. Вместе с тем это негативно сказывается на восприятии ситуации абитуриентами и их родителями (нарушение социальной

справедливости), а также ухудшает положение (финансовую устойчивость) вузов в других регионах страны. В связи с этим необходимо выработать меры поддержки молодежи из высокодотационных регионов, а не создавать социально и экономически неэффективную систему подготовки кадров, поскольку в результате проводимой политики слабые студенты учатся в слабых вузах, а затем и рассматриваемые регионы, и страна в целом получает большое число низкоквалифицированных специалистов, хотя и формально с высшим образованием;

- Необходимо создать стимулы для абитуриентов для обучения по направлениям подготовки и специальностям, которые государство считает приоритетными, а не занижать требования к абитуриентам, поступающим на указанные направления подготовки/специальности, в этом случае ситуация аналогична выделению бюджетных мест слабым вузам в высокодотационных регионах: конечный результат подготовки кадров неэффективен и для соответствующих отраслей, и для страны в целом;
- Увеличение само по себе числа бюджетных мест по инженерным (техническим) направлениям подготовки/специальностям и обучение на них слабых студентов вне экономических условий развития России не приведет к повышению технического уровня экономики и не решит кадровую проблему российских предприятий. Тем более, что подготовка инженерных кадров ведется в большинстве случаев по устаревшим программам преподавателями, которые не имеют представления о современном производстве. Значительно больший эффект был бы получен при организации подготовки и переподготовки

преподавателей технических вузов по типу Президентской программы по управленческим кадрам;

- Вместе с тем нельзя на основе критериев мониторинга эффективности деятельности вузов закрывать высшие учебные заведения, которые не пользуются в настоящее время спросом со стороны населения, но критически важны для развития экономики страны. Для этих вузов должна реализовываться программа их модернизации и создания стимулов для абитуриентов поступать в данные учебные заведения (развитие инфраструктуры вузов, обновление их учебно-лабораторной базы, повышение квалификации ППС, выделение повышенных стипендий студентам, кредитов на сопутствующие нужды и т.п.);
- Конкуренция вузов все больше сводится к борьбе за административный ресурс с тем, чтобы получить бюджетные места и статус, который обеспечивает получение дополнительных (сверх финансового обеспечения госзадания) бюджетных субсидий на иные цели;
- Мониторинг эффективности деятельности вузов неустойчив, сам неэффективен, а его использование ведет к росту неэффективности в системе высшего образования;
- Нормативно-подушевой подход фактически подменен непрозрачной процедурой распределения бюджетных мест (госзадания) между вузами.

— Система рейтингования вузов не обеспечивает трансляции образовательных инноваций в системе высшего образования, ведет к развитию имитационной деятельности, особенно, в научной сфере и, наряду с введением эффективного контракта, породила целую индустрию научного мошенничества по размещению статей в

журналах, индексируемых в WoS, Scopus и РИНЦ, а также в проведении международных «научных» конференций.