

ВВЕДЕНИЕ

Концепция модернизации российского образования на период до 2010 г.¹ поставила цели, которые должны были определить направления и механизмы реформирования системы образования: *доступность, качество и эффективность*. Именно эти цели, по сути дела, должны обеспечить выбор образовательной политики и инструментов государственного регулирования системы образования.

В высшем профессиональном образовании (ВПО) в последние 15 лет проблема доступности в количественном плане была решена. Общее число студентов высших учебных заведений (вузов) выросло с 1991 г. более чем в 2,5 раза. Все окончившие среднюю школу, начальные профессиональные или средние профессиональные учреждения имеют практически безусловные шансы на поступление в высшее учебное заведение. Расширение доступности высшего образования было достигнуто за счет роста числа государственных и муниципальных вузов (если считать увеличение их числа с учетом расширения филиальной сети, то почти в четыре раза), а также формирования негосударственного сектора (число негосударственных вузов и их филиалов перевалило в 2005 г. за 800). В целом число высших учебных заведений выросло почти в шесть раз. При том, что в системе высшего образования сохранилось выраженное доминирование (по числу вузов и контингенту студентов) Москвы и Санкт-Петербурга, территориальная сеть вузов стала более равномерной, компенсируя снижение (особенно в 1990-х гг.) территориальной мобильности молодежи. Вместе с тем расширение вузовской сети было непосредственно связано с ростом платности в высшем образовании как в государственном, так и негосударственном секто-

¹ Утверждена постановлением Правительства Российской Федерации от 29 декабря 2001 г. № 1756-р.

рах. В государственных и негосударственных вузах в 2005 г. на платной основе обучалось уже 60% от общего числа студентов. В государственном секторе высшего образования число платных студентов приблизилось к половине. Помимо быстрого расширения платности в высшем образовании произошло и значительное изменение структуры студенческого контингента по формам обучения. Происходит выраженное сближение числа студентов на очной и заочной формах обучения – соответственно 50% и 42% (2003 г.), при этом очно-заочная (вечерняя) форма сдает свои позиции (5,4%).

Столь быстрый рост доступности высшего образования не мог не сказаться негативно на его качестве и эффективности функционирования всей системы. Это выразилось в растущем рассогласовании потребностей рынка труда и тех ресурсов, которые на этот рынок поставляет система высшего образования. Рассогласование идет как по количественным, так и по качественным параметрам. Данные процессы ставят в повестку дня вопрос о реструктурировании сферы высшего образования. *Одной из задач такого реструктурирования может стать изменение принципов государственного регулирования численности студентов.*

Как уже отмечалось, доля студентов, обучающихся за счет бюджетных средств, в настоящее время составляет 40%. Это означает, что прямые регуляторы – определение числа принимаемых и структуры приема по специальностям и направлениям подготовки на бюджетные места – играют все меньшую роль в развитии системы высшего образования в целом и отдельных вузов в частности. Одновременно резко повышается роль косвенных регуляторов – лицензирования (в частности, установления предельного контингента студентов), аттестации и аккредитации вузов, открытия в вузе новых специальностей и направлений подготовки. Получение бюджетного контингента и соответственно бюджетного финансирования становится лишь одним из условий стабильности деятельности высшего учебного заведения, но не менее важным, а иногда и более существенным фактором успешности является получение платного контингента. Столь же значимым для развития

высшей школы должен стать переход на двухуровневую систему высшего образования, что, несомненно, приведет к изменению политики приема в вузы как в количественном, так и качественном плане. Изменение демографической ситуации, которое уже проявляется в полной мере в общем образовании, в ближайшей перспективе полномасштабно затронет и высшую школу. Сокращение числа абитуриентов уже началось в 2005 г. и к 2010 г. достигнет 16% от уровня 2004 г. При сохранении сложившейся величины бюджетного приема платный прием должен резко сократиться. В то же время, если произойдет сокращение бюджетного приема до уровня, обеспечивающего выполнение законодательно установленной нормы, согласно которой на бюджетной основе в государственных вузах должно обучаться не менее 170 студентов на 10 000 человек населения Российской Федерации, т.е. примерно до 486 тыс. человек, то это означает, что бюджетный прием должен будет уменьшиться по сравнению с 2005 г. почти на 185 тыс. человек. Более «мягкое» сокращение бюджетного приема (например, на 10 тыс. человек в год, как это происходит, начиная с 2005 г.) не изменит того, что платный контингент будет превалировать над бюджетным. Поэтому государственное регулирование численности и структуры бюджетного приема должно учитывать тот факт, что решения, принимаемые самими вузами относительно структуры платного контингента и его величины, будут оказывать на развитие системы не меньшее, а даже большее воздействие, чем государственная политика в этой области. Поэтому государственное регулирование численности студентов и структуры приема должно быть нацелено, прежде всего, на решение приоритетных государственных задач:

- обеспечения кадрами бюджетной сферы, включая бюджетную составляющую социальной сферы;
- обеспечения кадрами реализации задач государственной политики в области инновационной деятельности, развития высоких технологий, построения «экономики, основанной на знаниях»;
- поддержания безопасности государства, в том числе в сфере подготовки кадров для военно-промышленного комплекса (ВПК)

и силовых структур;

- подготовки кадров для развития различных инфраструктур (транспорта, связи, жилищно-коммунального хозяйства (ЖКХ) и т.п.).

Применяемые методы государственного регулирования могут быть различными, включая инструменты прямого и косвенного воздействия на сферу образования. Одним из важнейших регуляторов должен стать механизм финансирования бюджетного контингента вузов, прежде всего, его перевод на нормативно-подушевую основу. Осуществление на практике принципа, согласно которому «деньги следуют за студентом», позволит усилить ориентацию вузов на повышение качества образования, на удовлетворение потребностей рынка труда в квалифицированных специалистах. Последовательная реализация данного принципа должна повысить эффективность использования бюджетных средств в сфере высшего образования, а также совокупных – бюджетных и внебюджетных – ресурсов вузов.

В монографии рассматриваются три типа взаимосвязанных задач.

1. Принципы, модели и механизмы государственного регулирования численности студентов в Российской Федерации.

2. Модели и механизмы, обеспечивающие реализацию принципа «деньги следуют за студентом», с использованием результатов Единого государственного экзамена (ЕГЭ).

3. Построение моделей и механизмов формирования государственного заказа на целевую подготовку кадров для социальной сферы в высокودотационных регионах Российской Федерации, а также для федеральных целевых программ (ФЦП), обеспечивающих реализацию приоритетов государства на долговременной основе.

Предлагаемые в монографии механизмы и подходы учитывают тенденции в развитии принципов бюджетного планирования и управления бюджетными средствами, которые в настоящее время реализует Минфин России. Это накладывает определенные ограничения на выбор моделей регулирования численности студентов,

поскольку, несмотря на существенные различия в функционировании отраслей социальной сферы, модели их финансирования строятся единообразно. Особенностью же сферы образования, включая высшее, является расхождение начала учебного года, а следовательно и формирования контингента студентов, и финансового года. В силу этого процедуры формирования бюджета страны и бюджета вузов, основанного на принципе жесткой привязки бюджетных средств к числу обучающихся в вузе студентов, могут эффективно расходиться по срокам. Поэтому до сих пор в высшем образовании действует система контрольных цифр приема (госзаданий), которая привязывает бюджетное финансирование не к фактическому, а к плановому контингенту. В результате сдерживается реализация принципа «деньги следуют за студентом», которая предполагает гибкую подстройку бюджетного финансирования к фактической численности обучающихся. При сохранении (упрочении) действующего порядка формирования бюджета и его корректировки реализация принципа «деньги следуют за студентом» возможна только при перенесении сроков ЕГЭ, как минимум, на март месяц (предпочтительнее на январь-февраль) текущего года, чтобы бюджет следующего года был сформирован в соответствии со сроками, установленными Минфином, и подвергался минимальной коррекции. Если такое решение будет принято в ближайшие годы, особенно до окончательного внедрения ЕГЭ, то следование бюджетного финансирования за студентом может рассматриваться на стадии приема только как гипотетическое, хотя и повышающее эффективность использования бюджетных средств. В монографии более детально рассматривается процесс следования бюджетных средств за студентом на стадии обучения при переходе из одного вуза в другой. При повышении студенческой мобильности в связи со вступлением России в Болонский процесс разработка указанного вопроса имеет большое теоретическое и практическое значение.

В монографии также рассматривается обеспечение социальной сферы и федеральных целевых программ квалифицирован-

ными специалистами, которое требует разработки новых подходов к целевому приему и целевой контрактной подготовке. При этом основное внимание уделяется как определению потребности в кадрах, так и вопросам закрепления подготовленных целевым образом специалистов на рабочих местах.

Проблема целевой подготовки кадров в вузах высокодотационных регионов имеет свою специфику – сохранения в них системы высшего образования, что требует несколько иных подходов к определению эффективности использования бюджетных средств.

Вопросам регулирования численности студентов вузов и структуре подготовки кадров в советское время уделялось значительное внимание. Эти проблемы в 70–90-е гг. XX в. рассматривались такими известными исследователями экономики образования, как Е.Н. Жильцов, В.М. Зуев и А.А. Воронин. Госпланом СССР были специально подготовлены Методические указания к разработке государственных планов экономического и социального развития СССР², в которые отдельным разделом входило планирование подготовки и распределения специалистов с высшим и средним специальным образованием.

К исследованиям проблемы государственного регулирования студенческих контингентов и оценки кадрового потенциала России вернулись в начале XXI в. К этой теме обращались Я.И. Кузьминов, В.Е. Гимпельсон, Р.И. Капелюшников, В.М. Филиппов, А.С. Востриков, Е.А. Князев и др. Одной из таких работ стало исследование ресурсного потенциала российской высшей школы и структуры подготовки кадров в переходной экономике, выполненное под руководством автора³.

В целом комплексное исследование проблем государствен-

² Методические указания к разработке государственных планов экономического и социального развития СССР. М.: Экономика, 1980.

³ Модернизация российского образования. Ресурсный потенциал и подготовка кадров / Под ред. Т.Л. Клячко. М.: ГУ ВШЭ, 2002 (<http://www.ecsocman.edu.ru/db/msg/120501.html>).

ного регулирования численности контингентов государственных вузов и перехода на новые принципы их бюджетного финансирования должны заложить основы стабильного развития системы высшего образования в Российской Федерации.

Автор выражает глубокую благодарность к.т.н. А.А. Климову за обсуждение вопросов трансформации подходов к определению численности студентов государственных вузов и механизмов финансирования их бюджетного контингента; Е.А. Семионовой за помощь в проведении расчетов числа потенциальных абитуриентов вузов на основе результатов ЕГЭ по Самарской области; Е.В. Маркиной и С.П. Соляниковой за доброжелательную и конструктивную критику представленных в монографии моделей и механизмов регулирования численности студентов; С.А. Белякову, без которого данная книга была бы в принципе невозможна: его советы, критика и обсуждение проблем регулирования сферы высшего образования оказали влияние как на структуру книги, так и на ее содержание; Е.А. Полушкиной, которая была инициатором этого издания, за помощь в редактировании и подготовки рукописи к печати.