

К проблеме федерального финансирования услуг высшего образования в регионах

On the Problem of Federal Financing of Services Higher Education in the Regions (DOI: 10.34773/EU.2021.3.24)

Р. ЮСУПОВА

Юсупова Руфина Аданисовна, аспирант Центра стратегических и междисциплинарных исследований Уфимского федерального исследовательского центра Российской академии наук. E-mail: migranowa.r91@yandex.ru

В статье рассматриваются вопросы, касающиеся проблем в финансировании региональных высших учебных заведений. Приведена статистика расходов на образование по странам, включая Российскую Федерацию. Проанализирован прогноз контрольных цифр приема на бюджетные места по годам, который выявил тенденцию к снижению бюджетных мест, а значит, и финансирования. Проведен анализ региональных диспропорций в количестве студенческих мест и доступности услуг высшего образования, который показал неравномерный доступ регионов к услугам высшего образования. Выявлены проблемы федерального финансирования региональных вузов и их последствия для страны.

Ключевые слова: высшее образование, финансирование, бюджет, контрольные цифры приема, нормативно-подушевое финансирование, инновационное развитие, высшие учебные заведения.

The article deals with issues related to the problems in the financing of regional higher education institutions. Statistics on education spending by country, including the Russian Federation, are provided. The forecast of the target figures for admission to budget places by year is analyzed, which revealed a tendency to reduce budget places, and hence funding. The analysis of regional disparities in the number of student places and the availability of higher education services was carried out, which showed uneven access by regions to higher education services. The problems of federal funding of regional universities and their consequences for the country are identified.

Keywords: higher education, financing, budget, admission control figures, normative per capita financing, innovative development, higher educational institutions.

Основные положения

1. Образование, в частности, высшее, играет большую роль в создании и накоплении инновационного потенциала страны, вследствие чего государство должно уделять этой сфере экономики особое внимание и проводить эффективную региональную политику. Однако Россия уделяет этой сфере недостаточное внимание, о чем говорит доля бюджетных расходов на одного студента в вузе, которая в Российской Федерации в 1,7–2,3 раза меньше, чем в 7 развитых странах, с которыми проводилось сравнение. В числе сравниваемых стран крупные (США, Япония), средние (Германия, Италия) и небольшие (Финляндия, Норвегия, Швейцария). Данное неравенство является одним из факторов, которые обуславливают отставание нашей страны в инновационном развитии, а также говорит о недостаточном выполнении (в части высшего образования) положения о социальном характере государства, закрепленного в Конституции Российской Федерации.

2. Планирующееся в Республике Башкортостан слияние двух ведущих вузов (Башкирского государственного университета и Уфимского государственного авиационного технического университета), кроме положительных сторон, имеет и существенные издержки:

- объединение вузов приведет к социальным издержкам – сокращению профессорско-преподавательского состава в силу слияния аналогичных кафедр вузов;
- снизится конкуренция вузов региона за студентов (в силу роста монополизации предоставления услуг высшего образования по отдельным специальностям);

* Исследование проведено в рамках выполнения плана НИР УФИЦ РАН по государственному заданию Министерства науки и высшего образования РФ.

– увеличиваются риски снижения конкурентоспособности всей системы высшего образования в Башкортостане (также в силу роста монополизации предоставления услуг высшего образования в регионе);
– возникают риски появления громоздких и неэффективных в управлении кафедр в ходе объединения аналогичных кафедр двух вузов;

– сам процесс объединения вузов приведет к ломке существующих моделей управления и смешения двух управленческих культур, что однозначно приводит к возникновению трансформационных издержек и необязательно – к возникновению более эффективной модели управления.

3. Анализ распределения регионов федерации на 10 групп (десятипроцентные децильные группы) выявил, что на первые пять децильных групп приходилось 41,5 % студентов от общего числа студентов по стране, тогда как на две последние децильные группы приходилось 24,1 % студентов. Проведенный анализ распределения студенческих мест по стране на 2020 год показал, что обеспеченность регионов студенческими местами на 10 000 жителей в 2020 году отличалась в 53,1 раз. Данные полученные значения свидетельствуют о неравномерном распределении студенческих мест по стране.

Введение

В условиях глобализации мировой экономики и мирового экономического кризиса для обеспечения стабильного и устойчивого экономического роста требуются большие усилия. Человеческий капитал в этом случае принято считать одним из главных факторов экономического роста. С целью формирования человеческого капитала государство должно прикладывать большие усилия для повышения уровня и качества жизни населения. Образование в этом случае играет большую роль в создании и накоплении инновационного потенциала страны. Развитие образования напрямую связано с перспективным развитием государства, с его экономическим положением и позиционированием на международной арене. Поэтому расходы государства на образование считаются одним из главных показателей социального развития ввиду того, что расходы показывают степень внимания, которое государство и общество уделяют образованию населения. Однако несмотря на всю значимость этой сферы экономики, в России существуют проблемы с ее финансированием [6].

Так как образование расширяет кругозор людей, дает возможность самореализоваться и повысить материальное благополучие, то инвестиции в образование являются одним из наилучших способов увеличения человеческого капитала страны и обеспечения экономического роста. По данным Всемирного Банка (World Development indicators), на 2018 год в рейтинге стран по уровню расходов на образование Россия находилась на 120 месте с показателем в 3,7 % ВВП. Данный показатель рассчитывается как отношение расходов на образование к ВВП. Отметим, что в данном рейтинге Россию опережают такие страны как Норвегия (8,0 %); Швеция (7,7 %); Финляндия (6,9 %); Кипр (6,3 %) и другие [7]. Согласно этим данным, в России низкий уровень расходов на образование, что влечет за собой проблемы финансирования соответствующих учреждений. Таким образом, показатель в 3,6 % ВВП реально не соответствует уровню развитых стран.

Так как основой развития человеческого потенциала является сфера высшего образования, то особое внимание уделим проблемам федерального финансирования услуг высшего образования в региональном аспекте [5].

Методы

Исследование проводилось на основе применения общенаучных методов в рамках статистического и сравнительного анализов данных о количестве студентов в субъектах Федерации на 10 000 жителей для межрегиональной сравнительной характеристики по количеству студенческих мест и доступности услуг высшего образования. В ходе анализа все 85 регионов РФ были поделены на десятипроцентные децильные группы, на основе которых был рассчитан такой показатель, как отношение максимальной обеспеченности студенческими местами к минимальной обеспеченности среди всех субъектов страны на 10 000 жителей, показывающий степень разрыва между субъектами, имеющие максимальное и минимальное значение этого показателя.

Для проведения анализа был также применен показатель численности студентов на 10 000 жителей в региональном разрезе для оценки региональной политики федерального центра.

Качественный анализ

Сфера высшего образования в России на сегодняшний день подвергается активному реформированию. Цель таких реформ – повышение качества образования и повышение конкурентоспособности отечественных вузов на международной образовательной арене. Реформы заключаются в создании федеральных университетов, национальных исследовательских университетов и опорных вузов, которые входят в инвестиционно-инновационные проекты; создании лабораторий международного уровня с участием ведущих ученых; государственной поддержке ведущих вузов России и некоторых других мероприятиях [4,5]. В качестве примера отметим, что в Республике Башкортостан в 2015 году путем слияния Уфимского государственного нефтяного технического университета и Уфимского государственного университета экономики и сервиса был создан опорный вуз. На сегодняшний день по программе «Приоритет-2030» готовится процедура по слиянию двух ведущих вузов республики: Башкирского государственного университета и Уфимского государственного авиационного технического университета. Как отмечает Глава Республики Радий Хабиров, это открывает возможность получить специальный грант в размере одного миллиарда рублей, который будет направлен на развитие исследовательского, территориального и отраслевого лидерства республики. Это очень важно для Республики Башкортостан, так как в соседних регионах есть мощные федеральные и национальные исследовательские университеты, а в Башкортостане нет ни одного университета с таким статусом [11].

Реформы в системе высшего образования включают в себя и другое направление: модернизацию системы финансирования вузов, так как инновационное развитие высшего образования не осуществляется без достаточного финансирования его со стороны государства. Данное направление является значимым, так как путем стимулирования вузов можно добиться совершенствования образовательной деятельности.

Финансирование высшего образования в РФ осуществляется как из государственных, так и из частных источников. Возможными источниками финансирования образовательной деятельности могут быть:

- средства бюджетов всех уровней бюджетной системы (федеральный бюджет; бюджеты субъектов РФ, муниципальные бюджеты);
- доходы от оказания образовательных платных и иных услуг;
- отчисления от предприятий;
- пожертвования, помощь от спонсоров;
- система ваучеров¹ (например, материнский капитал или налоговый вычет);
- другие источники финансирования (к примеру, субсидии от некоммерческих организаций);
- самофинансирование;
- образовательные кредиты обучающимся [8].

Так как основным источником финансирования высшего образования являются бюджетные средства, то государство может воздействовать на деятельность вузов, используя механизм распределения этих средств по регионам и вузам. Ввиду того, что вузы по территории РФ распределены неравномерно, региональная политика государства должна быть направлена на равномерное размещение вузов и распределение студенческих мест, финансируемых из федерального бюджета, по территории России. Каждый субъект РФ имеет равное право на финансирование вузов по конституционному принципу. При осуществлении региональной политики правительство должно учитывать и социально-экономические интересы регионов [3–5].

¹ Ваучер – письменное свидетельство, квитанция либо документ, который подтверждает получение товара, скидки на товар или услуги.

До 2012 года в РФ финансирование государственного задания на подготовку кадров в вузах базировалось на сметном финансировании, т.е. бюджетные места выделялись вузам согласно плановому размещению государственного задания на подготовку специалистов. Контрольные цифры приема (КЦП) распределялись на подготовку кадров на конкурсной основе между вузами, которые имели государственную аккредитацию. В 2012 году был принят Указ Президента РФ № 599 «О мерах по реализации государственной политики в области образования и науки» [10], который определил переход к нормативно-подушевому финансированию (НПФ). При НПФ объем бюджетных средств, выделяемых вузам, определяется посредством умножения количества студентов, принятых в вуз по нормативной стоимости образовательной услуги в подушевом выражении. Данный переход был направлен на повышение эффективности распределения бюджетных средств между вузами, но неясно, повлиял ли данный переход на рост эффективности использования бюджетных средств высшими учебными заведениями.

Суть перехода финансирования вузов от государственного задания к системе государственного заказа на подготовку кадров состоит в том, что государство определяет бюджетные места в вузах по востребованным специальностям. Таким образом, объем бюджетных средств, поступающих в вуз, будет зависеть от числа абитуриентов, выбравших это заказанное место. Полный переход на НПФ высшего образования был завершён в 2016-2017 учебном году.

Количественный анализ

Согласно докладу правительства РФ Федеральному собранию о реализации государственной политики в сфере образования [1], прослеживается тенденция к сокращению бюджетных мест в вузах (рисунок 1). К 2023 году число бюджетных мест сократится на 3,5 % по сравнению с 2021 годом, но при этом количество абитуриентов и иностранных студентов повысится на 2–5 %.

Отметим, что современный мир движется к бесплатному (бюджетному) высшему образованию), и, к примеру, Япония и ряд других развитых стран всерьез задумываются о всеобщем высшем образовании, об увеличении уровня компетенций населения, в частности, молодого [9].

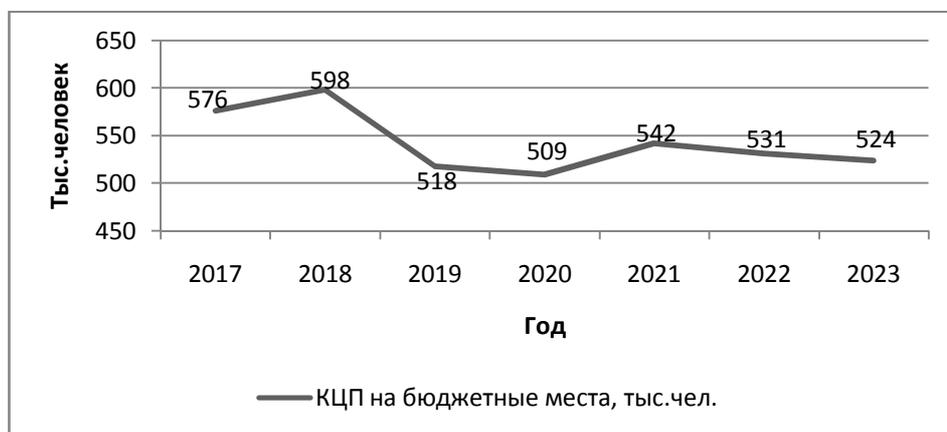


Рис. 1. Прогноз КЦП на бюджетные места

Например, в Германии за последние 5 лет наблюдается неуклонный рост количества иностранных студентов, в первую очередь благодаря бесплатному высшему образованию в стране.

Если обратиться к мировой статистике, приведенной на рисунке 2, то становится очевидным, что из указанных развитых стран наименьшее количество бюджетных средств на высшее образование в расчете на одного обучающегося к ВВП на душу населения расходует Россия. Мы знаем, что чем больше государство выделяет средств на образование, тем качественнее становится обучение, и, следовательно, растет уровень жизни и доходов населения.

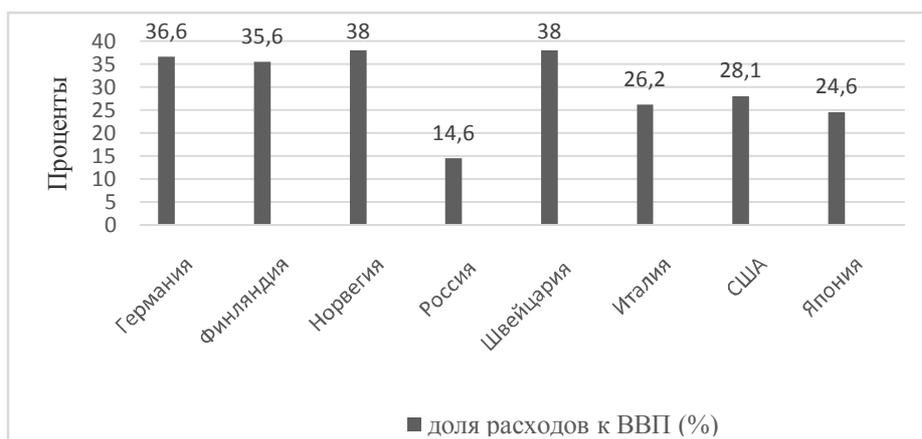


Рис. 2. Бюджетные расходы развитых стран на одного учащегося в вузе к ВВП на душу населения (данные на 2015 год; в % от ВВП на душу населения)

Следуя этому мировому направлению в области высшего образования, России было бы логично увеличить финансирование вузов, но на практике мы видим сокращение финансирования (согласно рисунку 1). В первую очередь от этого пострадают региональные вузы по причине уменьшения количества бюджетных мест. Крупные вузы страны, несомненно, будут получать достаточное бюджетное финансирование, также будут постепенно расти цены на образовательные программы.

У региональных же вузов возникнут проблемы с финансированием и внебюджетными студентами, так как в регионах наблюдается острая проблема снижения реальных доходов населения по сравнению со столицей и крупными городами. В этой связи возникает другая проблема регионов – отток молодежи в столицы и снижение общего уровня грамотности в регионах.

Для анализа региональных диспропорций в количестве студенческих мест и доступности услуг высшего образования обратимся к такому показателю, как количество студентов в субъекте Федерации в расчете на 10 000 жителей на 2019–2020 год. Данный показатель включает в себя количество студентов, обучающихся в государственных вузах как на бюджетной, так и на коммерческой основе. Обоснование вопроса о том, насколько данный показатель может быть использован в качестве аналога расходов федерального бюджета в регионах, приведено в исследовании Зулькарная И.У. и Ислакаевой Г.Р. [2].

Для анализа использовались данные с официального сайта Федеральной службы государственной статистики. Все 85 регионов РФ были ранжированы и поделены на десятипроцентные децильные группы по показателю «численность студентов на 10 000 жителей». Произведя необходимые расчеты, мы выявили, что в 2020 году на первые пять децильных групп, в составе которых 58 регионов, приходилось 1.539.636 студентов, что составляло 41,5 % от общей численности студентов в стране. А на последние две децильные группы, в составе которых всего 3 субъекта (13 % населения от всей численности населения РФ), приходилось 24,1 % студентов от всей массы студентов в стране.

Для сравнения приведем результаты исследований Ислакаевой Г.Р. [2], которые показали, что в 2007 году первые 5 децильных групп включали в себя 48 % от общей численности численности студентов в стране, а на последнюю децильную группу, в составе которой всего один регион, приходилось 22 % студентов. Сравнивая эти значения, можно сделать вывод, что ситуация с неравномерным распределением студенческих мест по стране практически осталась на уровне 2007 года, а это говорит о неэффективной региональной политике государства.

Далее был рассчитан такой показатель, как отношение максимальной обеспеченности студенческими местами к минимальной обеспеченности среди всех субъектов страны на 10 000 жителей, который показал, что обеспеченность регионов студенческими местами на 10 000

жителей в 2020 году отличалась в 53,1 раз. В 2007 году, по исследованиям Ислакаевой Г.Р. [2] обеспеченность регионов студенческими местами на 10 000 жителей отличалась в 79 раз. Сравнивая эти два показателя, можно сказать, что разрыв между субъектами уменьшился, но высокая степень неравномерности предоставления услуг по регионам наблюдается до сих пор.

Результаты анализа говорят о высокой степени неравенства между регионами в доступе к получению высшего образования и, соответственно, неравном финансировании.

Заключение

По проведенному исследованию можно сделать следующие выводы: намечается тенденция к сокращению финансирования услуг высшего образования федеральным центром; не выполняется принцип общедоступности высшего образования из-за неравного доступа жителей субъектов к услугам высшего образования; вузы субъектов РФ финансируются неравномерно.

Таким образом, в РФ отсутствует продуманная региональная политика, которая предусматривала бы равный доступ к услугам высшего образования и равное финансирование на всей территории страны.

Литература

1. Доклад Правительства Российской Федерации Федеральному собранию Российской Федерации о реализации государственной политики в сфере образования. Москва. 2020.
2. Зулькарнай И.У., Ислакаева Г.Р. Анализ межрегиональных различий в предоставлении услуг высшего образования федеральным центром // Экономический анализ: теория и практика. 2010. № 13 (178).
3. Ислакаева Г.Р., Зулькарнай И.У. Региональная политика в сфере высшего профессионального образования в условиях усиления международной конкуренции // Вестник УГУЭС. Наука, образование, экономика. Серия: Экономика. № 2 (4).
4. Ислакаева Г.Р. О совершенствовании финансирования в сфере высшего образования с позиции социально-экономических интересов регионов России // Российский электронный научный журнал. 2014. № 5 (11).
5. Ислакаева Г.Р. Региональная политика в сфере высшего профессионального образования как фактор формирования человеческого потенциала территорий // Известия Уфимского научного центра РАН. 2012. № 2.
6. Романов Е.В. Финансирование вузов в целях стимулирования инновационного развития: подходы и механизмы // Университетское управление: практика и анализ. 2015. № 4 (98).
7. Рейтинг стран мира по уровню расходов на образование / Гуманитарный портал: Исследования [Электронный ресурс]. URL: <https://gtmarket.ru/ratings/global-education-expenditure>
8. Скоблева Э.И. Финансирование системы высшего образования в России на современном этапе // Проблемы современной экономики. 2017. № 4 (64).
9. Сокращение бюджетных мест в вузах – пролонгированная деградация страны [Электронный ресурс]. URL: <https://www.nakanune.ru/articles/115260/>
10. Указ Президента РФ № 599 «О мерах по реализации государственной политики в области образования и науки» [Электронный ресурс]. URL: <https://base.garant.ru/70170946/>
11. Ученые советы БашГУ и УГАТУ проголосовали за объединение университетов [Электронный ресурс]. URL: https://www.ufa.kp.ru/daily/27268/4402405/?utm_source=yxnews&utm_medium=desktop&nw=1619178521000