

РЕКОМЕНДАЦИИ

участников Всероссийского совещания руководителей частных образовательных организаций высшего образования

07 февраля 2019 года

г. Москва

Заслушав и обсудив доклад Президента АНВУЗа, ректора РосНОУ, проф. Зернова В.А., сообщения заместителя руководителя Рособнадзора Наумовой О.А., директора департамента государственной политики в сфере высшего образования и молодежной политики Министерства высшего образования и науки Рожкова А.И., руководителя рейтингового агентства «Три миссии университета» Кабалинского Д.И., руководителей негосударственного сектора образования, участники совещания отмечают, что негосударственный сектор высшего образования успешно развивается во всем мире. Примером тому могут служить не только университеты, входящие в число лидеров мировых рейтингов — Гарвард, Йель, Стэнфорд, — но и частные вузы, созданные в странах со сравнительно недавней историей частного образования, таких как Южная Корея, Китай, Япония, Сингапур и др.

В условиях кризиса и стагнации экономики даже в 30 экономически развитых странах Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) только 10 из них позволили себе увеличение расходов на образование, в остальных расходы сокращаются или стагнируются. В тоже время, это привело к увеличению доли негосударственных источников и росту конкуренции внутри образовательных систем и расширению доступности высшего образования.

В нашей стране переход к рыночной экономике, традиционно высокий спрос населения на вузовское образование, принятие Закона «Об образовании» (1992 г.) предопределили бурное развитие «платного образования» как в негосударственных, так и государственных вузах, где в настоящее время на условия полного возмещения затрат на обучение обучается около 70% всех студентов. При этом, первопроходцами здесь стали НОУ, в которых были сформированы механизмы внебюджетного финансирования и самостоятельного поведения на складывающемся рынке образовательных услуг. За 20-летний период с начала 90-х число негосударственных вузов выросло в 15 раз. Однако, начавшаяся с 2013 года реализация программы «реструктуризации вузовской сети» привела к значительному сокращению числа частных вузов.

Интенсивные проверки Рособнадзора привели к очищению негосударственного сектора, в том числе и от некачественной составляющей. Количество аккредитованных НОУ сократилось с 465 до 120^{???}. Лишение аккредитации сталкивает частные вузы на маргинальный уровень существования.

В тоже время перевод контрольных и аккредитационных процедур на формально-административные рельсы говорит не столько о «борьбе за качество», сколько о подгонке задач реструктуризации под заранее административно заданный ответ. Как было подчеркнуто в докладе аналитического центра при Правительстве РФ: «Снижение доли аккредитованных негосударственных вузов более чем на 30 процентных пунктов за последние пять лет при сохранении высоких показателей в мониторинге эффективности деятельности образовательных организаций высшего образования (из 30 российских вузов, входящих в международный рейтинг QS, — 4 вуза негосударственные), фактически свидетельствует о наличии бюрократического барьера в процедурах контроля качества за уровнем оказываемых негосударственными вузами образовательных услуг».

(Аналитический центр при Правительстве РФ, бюллетень о сфере образования, № 15, март 2018 г., С. 5)

Участники совещания высказались за необходимость обновления подходов в области государственной регламентации образовательной деятельности, при сохранении принципа равной ответственности вузов независимо от организационно-правовой формы собственности и постепенного расширения участия профессионального экспертного сообщества в процедурах государственной регламентации.

За период с начала века государственные расходы на образование были увеличены более чем в 4 раза, что является положительным фактором в развитии сферы. В то же время бюджетные ассигнования практически остаются недоступными для НОУ. Положительный пример допуска НОУ к конкурсу на получение КЦП, который первоначально в 2012 году привел к получению заказа на подготовку кадров 13% существовавших на тот момент НОУ (50 вузов), к настоящему времени практически сошел на нет. Неравные стартовые возможности не позволяют НОУ «вписаться» в требования конкурсных процедур к участникам, а отсутствие программ поддержки государством лучших ЧОУ, как это в изобилии существует в отношении лучших ГОУ, в значительной мере не дает возможности раскрыться их потенциалу.

Между тем, как было отмечено в выступлениях участников, в практике государственных органов (Минэкономразвития) существуют положительные примеры организации государственно-частного партнерства (ГЧП), например, в виде введения специальных режимов участия организаций частной формы собственности при проведении открытых конкурсов на выполнение государственного заказа. Так, успешно осуществляется утвержденная распоряжением Правительства РФ от 2 июня 2016 г. №1083-р «Стратегия развития малого и среднего предпринимательства в РФ на период до 2030 года» и План мероприятий («дорожная карта») по ее реализации. Согласно этим документам предполагается постепенное увеличение квот на закупки у малого и среднего предпринимательства — с 18% в 2016 году до 25% в 2018-м, а компании с госучастием должны расширить долю прямых закупок у них с 10% до 15%. «Стратегия» является наглядным примером сочетания практики «квотирования» и использования конкурсных механизмов доступа к ресурсам, в том числе и бюджетным, при проведении торгов (конкурсов) в интересах развития экономики и конкурентной среды.

Участники совещания отметили, что у Министерства высшего образования и науки отсутствуют сформулированные в нормативно-правовой форме положения, определяющие его отношение к процессам развития сектора частного образования, и координационный орган, ответственный за вовлечение сектора в планомерную работу по реализации государственной политики в области развития высшего образования и науки. Это свидетельствует об односторонности использования в его деятельности предусмотренного Законом «Об образовании в РФ» принципа «единства образовательного пространства» при регулировании процессов в сфере образования (п.4), ст. 3). В частности, это находит свое выражение в отсутствии практики исполнения Министерством положения ст. 8 Закона «Об образовании в РФ», которая устанавливает, что система образования включает в себя «организации, осуществляющие образовательную деятельность и федеральные государственные органы... осуществляющие государственное управление в сфере образования, ...созданные ими консультативные, совещательные и иные органы».

Подобные положения существовали уже в законе 1992 г., но, несмотря на это, министерство никогда не имело нормативного акта, который бы определял его координирующую роль в развитии сектора, а попытки создания координационного органа по вопросам развития негосударственных вузовского сектора не вели к практическим результатам. Министерство, как бы оно не называлось в новейшей истории, всегда оставалось «министерством государственных вузов», а не государственным министерством, курирующим развитие высшего образования в целом.

Положительным фактом, характеризующим заинтересованность государства в развитии негосударственного сектора по оказанию общественно полезных услуг явился Указ Президента РФ от 08.08.2016 N 398 "Об утверждении приоритетных направлений деятельности в сфере оказания общественно полезных услуг", Распоряжение Правительства РФ от 8 июля 2016 г. № 1144-р, которым утвержден план мероприятий ("дорожная карта") "Поддержка доступа негосударственных организаций к предоставлению услуг в социальной сфере" и Постановление Правительства РФ от 27.10.2016 N 1096 "Об утверждении перечня общественно полезных услуг и критериев оценки качества их оказания". Эти нормативные акты установили круг сфер деятельности, в рамках которых некоммерческие организации могут рассчитывать на поддержку государства, основанную на принципах государственно-частного партнерства (ГЧП), при оказании общественно полезных услуг; перечень министерств, курирующих этот процесс, и индикаторов эффективности реализации предусмотренных мероприятий и планов. Сфера образования вошла в этот перечень.

Предлагаемые механизмы реализации предусматривают, в частности, вопросы софинансирования частных организаций через систему государственного и муниципального госзаказа, развитие концессионных и арендных начал доступа к государственной собственности, совершенствование налогового законодательства и т. д., предусматривают меры по изменению «ментальности» государственных органов управления (Минобрнауки, Минздрав, Минкультуры и Минспорт) посредством введения в обязательные показатели эффективности их деятельности показателей, характеризующих **«уровень участия негосударственных организаций в оказании услуг в социальной сфере, в том числе финансируемых из бюджетных источников...»**.

В тоже время, по мнению участников совещания, анализ этих документов показывает, что они требуют дополнения и развития. В частности, Планом в перечне мероприятий, характеризующих меры поддержки государством частных организаций, действующих в сфере образования, не представлены частные организации профессионального и высшего образования.

Примером равного отношения государства к образовательным организациям независимо от их организационно-правовой формы собственности является существующий специальный режим их налогообложения по налогу на прибыль, устанавливающий нулевую ставку. В тоже время, участники совещания отмечали, что действие этого режима заканчивается в 2020 году и законодатель и Министерству высшего образования и науки необходимо заранее позаботиться о внесении соответствующих поправок о его продлении в налоговое законодательство. В случае его отмены частные организации могут в очередной раз оказаться в дискриминационной ситуации, как это существует в отношении налога на имущество и платы за пользование землей: государственным вузам оплата этих налогов субсидируется государством, негосударственные вузы оплачивают их сами.

Несмотря на сохраняющийся негативный информационный фон и сокращение количества, частные вузы продолжают сохранять за собой до 15% рынка образовательных услуг, что свидетельствует о недооценке со стороны власти ресурса их жизнеспособности и мотивации к работе. Последнее по мнению участников находит свое выражение в росте затрат НОУ на проведение научных исследований и коммерциализации результатов научной деятельности, в т.ч. и за счет привлечения средств грантодателей, включая иностранных; увеличении количества обучающихся в них иностранных граждан, росте числа студентов, обучающихся по очной форме. НОУ демонстрируют более эффективное и рачительное использование привлеченных ими средств, расходуя их не только на организацию процесса обучения и воспитания, но и содержание образовательной и научной инфраструктуры, оплату налогов.

Традиционно «государственные» мировоззренческие установки населения и отсутствие сколь-либо сформированной позитивной государственной политики в отношении сектора, его системной поддержки и развития в формах государственно-частного партнерства, как это существует, например, в отношении сектора малого и среднего бизнеса, ведут к недооценке потенциала НОУ и выталкиванию негосударственного сектора образования на периферию. Хотя развитие негосударственного сектора образования могло бы стать одним из драйверов развития системы образования в целом, т.к. напрямую связано с обеспечением доступности образования, снижением нагрузки на государственный бюджет и ростом инвестиционной привлекательности сферы образования.

В настоящее же время отсутствие механизмов государственной поддержки и стимулирования эффективно работающих негосударственных вузов и «скрытые» преференции для государственных вузов формируют неравные стартовые условия для развития прозрачных конкурентных отношений в сфере вузовского образования.

Участники совещания считают, что выработка стратегии дальнейшего развития негосударственного сектора высшего образования является одной из важных задач не только для ответственного федерального органа управления, но и для самих частных образовательных организаций. Их многообразие по образовательным уровням, количественным параметрам, локализации предполагает необходимость дифференциации подходов к управлению и координации деятельности данного сектора системы образования страны.

Исходя из вышеизложенного, участники парламентских слушаний **рекомендуют**:

1. Правительству Российской Федерации:

1.1. Рассмотреть вопрос о внесении уровней профессионального и высшего образования в Перечень общественно полезных услуг и критериев оценки качества их оказания, утвержденный Постановлением Правительства РФ от 27.10.2016 N 1096, и План мероприятий ("дорожная карта") "Поддержка доступа негосударственных организаций к предоставлению услуг в социальной сфере", утвержденный Постановлением "Правительства РФ от 8 июля 2016 г. № 1144-р.

1.2. Подготовить законопроект о продлении действия специального режима налогообложения по налогу на прибыль образовательных организаций до 2030 года.

1.3. Подготовить законопроект об освобождении от уплаты налогов на имущество и за пользование землей аккредитованных образовательных организаций при условии отсутствия дотаций (получения средств) на покрытие настоящих налогов из бюджетов различных уровней.

2. Федеральной службе по надзору в сфере образования и науки:

1.1. Рассмотреть возможность активного привлечения представителей частных образовательных организаций к участию в дискуссии и экспертной оценке нормативных документов, в том числе по вопросам регламентации лицензирования и государственной аккредитации, профессионально-общественной аккредитации, выработке модели независимой оценки качества образования и профилактических мер по недопущению нарушений учебными заведениями требований законодательства и образовательных стандартов.

1.2. В условиях совершенствования процедур государственного контроля деятельности образовательных организаций инициировать отмену правила, что «Вывод о несоответствии содержания и качества подготовки обучающихся по образовательной программе требованиям ФГОС делается при наличии хотя бы одного несоответствия требованиям ФГОС» (п. 17 приказа Минобрнауки от 09.11.2016 № 1386).

3. Министерству науки и высшего образования Российской Федерации:

1.1. Рассмотреть вопрос о разработке в соответствии со ст. 8 Закона «Об образовании» Положения и созданию постоянно действующего консультативно-совещательного органа по вопросам участия частных вузов в реализации государственной политики в сфере высшего образования и науки.

1.2. Инициировать разработку Программы развития частного сектора высшего образования на 2018-2022 годы, основанной на принципах государственно-частного партнерства.

1.3. Использовать опыт Минэкономразвития по применению при проведении открытых конкурсов на выполнение государственного заказа (задания) специального режима для организаций частной формы собственности, основанного на сочетании принципов «квотирования» и конкурсного отбора.

4. Комитету Государственной Думы по образованию и науке:

1.1. Рассмотреть на своем заседании вопрос «О месте и роли частного сектора в реализации государственной политики в сфере образования и мерах по законодательной поддержке его развития».

1.2. Инициировать членами Комитета подготовку законопроекта о продлении действия специального режима налогообложения по налогу на прибыль образовательных организаций до 2030 года.

1.3. Инициировать подготовку законопроекта об освобождении от уплаты налогов на имущество и за пользование землей аккредитованных образовательных организаций при условии отсутствия дотаций (получения средств) на покрытие настоящих налогов из бюджетов различных уровней.

5. Российскому союзу ректоров:

1.1. Рассмотреть на заседании Совета РСР вопрос «О месте и роли частных образовательных организаций в реализации государственной политики в сфере высшего образования в современных условиях».

6. Общественной палате РФ

1.1. Рассмотреть на своем заседании вопрос «О месте и роли частного сектора в реализации государственной политики в сфере образования и мерах по его общественной поддержке».

7. Ассоциации негосударственных вузов, частным организациям высшего образования

1.1. Развивать сотрудничество с государственными образовательными организациями по научной и образовательной тематике, опираясь на задачи Национальных проектов «Наука» и «Образование»;

1.2. Активизировать сотрудничество с ассоциациями вузов БРИКС, Китая, Ирана и других государств в интересах обмена опытом деятельности, расширения экспорта российского образования; разработать предложения по стимулированию в вузах инновационного предпринимательства, написанию дипломных проектов, диссертаций по заказам работодателей, созданию студенческих стартов;

1.3. Развивать на базе негосударственных вузов образовательные проекты, направленные на реализацию программы «Образование через всю жизнь», с целью удовлетворения потребностей различных групп населения в получении компетенций, способствующих перепрофилированию вида деятельности, трудоустройства и занятости.

Дополнительное образование должно стать нишей активной деятельности частных образовательных организаций;

1.4. Активно вовлекать частные учебные заведения к участию в рейтингах, в том числе рейтинге «Три миссии университета». Использовать их результаты в целях формирования положительного имиджа частного образования в общественном мнении;

1.5. Способствовать развитию процессов интеграции и объединению частных вузов с целью создания более конкурентно способных организаций, объединению их возможностей и усилий по повышению качества образования.

1.6. Подготовить аналитические материалы, характеризующие потенциал частных вузов о образовательной, научно-инновационной, воспитательной сферах, международной деятельности.

1.7. Рассмотреть вопрос о создании эндаумента частных вузов.

1.8. Учредить агентство по общественно-профессиональной аккредитации и качеству образования.