

УДК 330.322.3:37

А. И. Коваленко, канд. экон. наук, доцент кафедры
Гражданского права и процесса МФПА, г. Москва,
alkovalenko@mfa.ru

КОНКУРЕНЦИЯ МЕЖДУ ВУЗАМИ: ИНСТИТУЦИОНАЛЬНАЯ ДИСКРИМИНАЦИЯ



В статье аргументируется позиция, согласно которой конкурентные отношения на рынках высшего образования нельзя назвать цивилизованными, упорядоченными и защищенными от монополизации и доминирования. Национальное образовательное законодательство и комплекс подзаконных нормативных актов в образовательной сфере, призванных регулировать и стимулировать образовательные отношения, используются как средство недобросовестной конкуренции, способствуют монополизации рынков профессионального образования, так как законодатель и органы управления образованием не осознают необходимость антимонопольного мониторинга и регулирования данной отрасли.

Ключевые слова: конкуренция на рынке образовательных услуг, образовательное законодательство, монополизация рынков, искусственные конкурентные преимущества.

Введение

Председатель Правительства Российской Федерации В. В. Путин 1 февраля 2009 г. провел совещание по вопросу совершенствования контрольно-надзорных и разрешительных функций и оптимизации предоставления государственных услуг в сфере образования. В своем выступлении В. В. Путин касался множества вопросов, так или иначе связанных с лицензированием и государственной аккредитацией образовательных организаций. Среди прочего из уст Председателя Правительства РФ прозвучали слова и о конкуренции: «Считаю, что в первую очередь нужно навести порядок с лицензированием и государственной аккредитацией. Они должны стать реально действующими механизмами

развития образования. Стимулировать здоровую конкуренцию на рынке образовательных услуг, отсеять тех, кто не соответствует современным требованиям»¹.

Данное высказывание достаточно точно отражает общее представление наших высококоранговых государственных чиновников о механизмах развития конкуренции — для того чтобы стимулировать конкуренцию, необходимо директивно очищать рынок от «плохих» конкурентов, закрывать для них рынки. Экономисты знают, что процедуры лицензирования в любой сфере деятельности, помимо рыночных сигналов о качестве, обеспечивают установление высоких административных барьеров входа на рынок, что в свою очередь снижает интенсивность

¹ <http://www.premier.gov.ru/events/news/9274/>

конкуренции и увеличивает концентрацию и рыночную власть оставшихся на рынке хозяйствующих субъектов.

Сегодня на региональных рынках высшего образования факты недобросовестной конкуренции, установления дискриминационных условий, применения мер ограничения конкуренции, а также злоупотребления доминирующим положением отдельными участниками рынка являются достаточно очевидными и не требуют проведения специальных анализов и оценок состояния конкурентной среды для их выявления.

Более того, на рынках образовательных услуг в сфере высшего образования условия, институты и меры, нарушающие нормы Федерального закона «О защите конкуренции» целенаправленно создаются и поддерживаются деятельностью должностных лиц органов государственной власти.

Систематические ограничения конкуренции осуществляются через согласованные действия между образовательными организациями и государственными и муниципальными органами, что запрещено ст. 16 Федерального закона «О защите конкуренции». Так, недопуск или вытеснение образовательных организаций — конкурентов с регионального рынка высшего образования путем отказа в выдаче положительных экспертных заключений при государственной аккредитации и лицензировании, оплаченный в региональных дружественных СМИ «черный PR» образовательных организаций — конкурентов, дискриминационные условия хозяйствования образовательных организаций в части образовательных стандартов, налогообложения, допуска в региональные ассоциации и союзы образовательных организаций, распределения бюджетного финансирования и многие другие антиконкурентные явления, наблюдаемые на рынках высшего образования, снижают конкурентоспособность образовательного сектора и ограничивают права учащихся на самостоятельный выбор образовательной организации для освоения

профессиональной образовательной программы.

Так, неоднократно звучавшие высказывания руководителей федерального уровня об оптимизации количества образовательных учреждений высшего профессионального образования в соответствии со структурой рынка труда являются информационными сигналами будущего императивного вмешательства в рыночную практику образовательных отношений, следствием чего может стать монополизация и олигополизация региональных рынков, где этого еще не произошло. Вместо того чтобы допускать на региональный образовательный рынок новых игроков, интенсифицировать конкуренцию образовательных организаций, чиновнику легче признать конкуренцию избыточной, ведущей к перепроизводству профессиональных кадров, невостребованных местным рынком труда.

Сегодня в сфере высшего профессионального образования конкуренция носит монопольно-олигополюсный характер, направлена на целый комплекс разнородных объектов (территориально-локализованный платежеспособный спрос на образовательные услуги, государственный заказ, налоговые льготы, субвенции, различные типы формируемой в образовательных отношениях ренты и др.).

Платное и «бесплатное» обучение

Рынок образовательных услуг не является типичным товарным рынком. Образовательная услуга как благо распределяется с использованием не только рыночных механизмов, но и посредством административно-плановых методов распределения и финансирования, что приводит к неоднозначности рыночной (товарной) сущности образовательной услуги. На определенном концептуальном уровне рыночная природа образовательных отношений вступает в противоречие с социальной значимостью

образовательной системы. Данное противоречие важно учитывать при рассмотрении вопросов обеспечения конкуренции между образовательными организациями.

Интересно, что данного противоречия не наблюдается, например, в США, где образовательные организации могут быть созданы как «*for-profit organizations*» — коммерческие организации, в частности, как акционерные общества. Тем не менее сегодня сфера обращения образовательных услуг профессионального образования в США не является объектом антимонопольного регулирования государственных органов. В США антимонопольным регулированием рынков занимаются Федеральная комиссия по торговле — Federal Trade Commission (FTC)² и Департамент Министерства юстиции (United States Department of Justice)³. Однако данные органы не занимаются антимонопольным регулированием и контролем рынков профессионального образования. Официальные сайты FTC и Антимонопольного департамента Министерства юстиции США не содержат данных о компетенциях, действиях и мерах, применяемых данными органами в образовательной сфере. В антимонопольной практике развитых рыночных стран неизвестны случаи принуждения образовательных организаций к снижению стоимости оплаты обучения (при установлении монополично высоких цен), признания недействительной сделки по слиянию двух учебных заведений, запрета картельного сговора между университетами.

Предположительно, причин такому положению дел несколько.

Традиционно образовательный сектор считался сектором некоммерческой социально ориентированной деятельности организаций, пользующихся поддержкой государственных органов, общественных организаций и предпринимательских структур.

Не только для России, но и для всего мирового образовательного сообщества коммерциализация образовательных отношений является новой тенденцией развития образовательного сектора. Этим может объясняться отсутствие мирового опыта антимонопольного регулирования образовательных отношений.

Однако сегодня актуальная практика также отсутствует, что может объясняться особым подходом к конкурентным отношениям между вузами.

Вузы самостоятельно определяют свою миссию и направление развития. Большинство образовательных организаций считают компенсацию расходов на обучение за счет свободного платежеспособного рыночного спроса лишь одним, и не самым приоритетным, источником доходов. Вузы также ориентируются на гранты, инициативы и программы, финансирующиеся государственными органами и общественными организациями, доходы от трансферта технологий, пожертвования выпускников. При этом предпринимательские вузы, деятельность которых характеризуется именно рыночной ориентацией образовательной среды и структуры предложения образовательных услуг, являются сравнительно новой и немногочисленной категорией вузов.

В целом научные исследования в данной области полагают конкуренцию между вузами более широким и разнообразным, по сути социальным, а не рыночным явлением. Данный вывод полагается на выявлении между вузами отношений репутационной конкуренции, «административной» конкуренции, научной конкуренции и конкуренции по успеваемости, что не связано со степенью концентрации рынка образовательных услуг, наличием негласных межвузовских ценовых соглашений или дискриминационной поддержки государственных органов и т. д.

Часто для обоснования того, что государственные услуги не могут выступать в качестве товара на рынке, ссылаются на подпункт д) п. 2 Указа Президента РФ от 9 мар-

² <http://www.ftc.gov/index.shtml>

³ <http://www.usdoj.gov/atr/>

та 2004 г. № 314 (ред. от 25 декабря 2008 г., с изм. от 22 июня 2009 г.) «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти». Согласно этому подпункту, под функциями по оказанию государственных услуг понимается предоставление федеральными органами исполнительной власти непосредственно или через подведомственные им федеральные государственные учреждения либо иные организации безвозмездно или по регулируемым органами государственной власти ценам услуг гражданам и организациям в области образования, здравоохранения, социальной защиты населения и в других областях, установленных федеральными законами.

Представляется, что данное определение не исключает рыночного обращения государственных услуг, тем более что оно предусматривает возможность возмездной реализации таких услуг гражданам по регулируемым органами государственной власти ценам.

Очевидно, что со времени существования административно-командной системы экономические механизмы функционирования национальной образовательной отрасли существенно и безвозвратно изменились: во всех регионах возникли и организационно оформились локальные рынки образовательных услуг. Специфика этих рынков состоит в том, что качественно определяющую роль здесь играет сегмент платных услуг, который является и количественно преобладающим типом услуг.

Начиная с 2000 г., доля платных образовательных мест превышает 50%, т. е. профессиональные образовательные услуги оказываются преимущественно на платной основе. В 2008 г. на обучение с полным возмещением затрат в государственные и негосударственные вузы поступило 65,8% всех поступивших абитуриентов. Из социальной (общественной) системы с ограниченным рыночным элементом образовательный сектор превратился в рыночную систему с ограниченным влиянием публичного элемента. Внедрение рыночных принципов функциони-

рования практически во все бюджетные образовательные учреждения и свобода создания негосударственных учебных заведений трансформировали национальную систему образования в подлинно рыночную отрасль, поскольку она стала представлять механизм динамично изменяющегося взаимодействия спроса и предложения образовательных услуг разной степени возмездности.

Разная степень возмездности для учащегося объясняется существованием нескольких форм оплаты обучения: полностью возмездное обучение при платной образовательной услуге; частично возмездное обучение имеет место в ситуации, когда на «бюджетное» образовательное место зачисляется учащийся, получивший платные образовательные услуги для подготовки к вступительным экзаменам, — подготовительные курсы, репетиторство, платные профильные классы в школах (по неофициальным данным, такие услуги оплачивали не менее 70% абитуриентов); формально безвозмездное обучение в ситуации зачисления на бюджетное место за взятку; полностью безвозмездное для учащегося обучение за счет бюджета. Таким образом, даже формально бесплатное обучение имеет несколько степеней возмездности.

При этом образовательные услуги, реализуемые за счет средств бюджета органа власти, по существу не отличаются от образовательных услуг, оказываемых с полным возмещением гражданами затрат на обучение: они могут оказываться в одних помещениях, обучаться одними преподавателями, по одним программам с использованием одних средств, материалов и технологий. Более того, учащиеся на «платном» обучении могут перейти на «бюджетное» и наоборот без потери курса. Лица, потребляющие государственную образовательную услугу и частную образовательную услугу, могут быть объединены в одну группу обучения.

Единственным потребительским свойством, отличающим государственную образовательную услугу от частной, является

ее полная или частичная безвозмездность для учащегося и опосредующий ее конкурсный отбор при приеме на обучение. Таким образом, «бюджетные» образовательные услуги имеют рыночное значение, так как уменьшают потенциально платежеспособный спрос на «платные» образовательные услуги и составляют отдельный сегмент рынка профессиональных образовательных программ с коллективным доминированием на нем государственных вузов.

«Платные» образовательные услуги обладают не меньшей социальной значимостью, чем государственные. Социальная значимость платных образовательных услуг выражается в обеспечении региональных особенностей социально-экономического статуса обучающихся и доступности высшего образования для разных социальных групп населения.

По предварительным данным Росстата, платных образовательных услуг населению в 2008 г. было оказано на 281,0 млрд руб., что на 1,3% больше, чем в 2007 г.

Далее будут раскрыты наблюдаемые экспертным сообществом на данном секторе общие тенденции и характерные явления, которые влияют и на порядок оценки конкурентной среды на рынке, и на конкурентную среду как таковую.

Уровни и рынки

Российская образовательная система характеризуется наличием нескольких уровней образования. Так, п. 5 ст. 27 Закона РФ «Об образовании» от 10 июля 1992 г. № 3266–1 (ред. от 27 декабря 2009 г.) (с изм. и доп., вступившими в силу с 29 января 2010 г.) (далее — Закон «Об образовании») содержит следующую норму:

«В Российской Федерации устанавливаются следующие образовательные уровни (образовательные цензы):

- 1) основное общее образование;
- 2) среднее (полное) общее образование;

- 3) начальное профессиональное образование;

- 4) среднее профессиональное образование;

- 5) высшее профессиональное образование — бакалавриат;

- 5.1) высшее профессиональное образование — подготовка специалиста или магистратура;

- 6) послевузовское профессиональное образование».

Образовательное законодательство РФ дополнительное профессиональное образование не относит к отдельному образовательному уровню (цензу).

Каждая образовательная услуга представляет собой процесс реализации определенной образовательной программы. Именно реализация образовательной программы в соответствии с определенными стандартами и нормативами является предметом образовательных отношений между образовательной организацией, оказывающей образовательную услугу, и учащимся, ее потребляющим. Профессиональные образовательные программы делятся на основные и дополнительные.

В соответствии с п. 5 ст. 9 Закона «Об образовании» к основным профессиональным относятся программы:

- 1) начального профессионального образования;

- 2) среднего профессионального образования;

- 3) высшего профессионального образования (программы бакалавриата, программы подготовки специалиста и программы магистратуры);

- 4) послевузовского профессионального образования.

Приведенные выше нормы свидетельствуют о неоднородности пространства профессионального образования. Каждая из профессиональных образовательных программ (включая дополнительные программы) обладает специфическими потребительскими свойствами, что делает такие про-

Таблица

Уровни профессионального образования и типы учебных заведений

Уровень профессионального образования		Тип учебного заведения	
Начальное профессиональное		Профессиональное училище Профессиональный лицей	
Среднее профессиональное		Техникум Колледж	Институт, Академия, Университет
Высшее профессиональное	Бакалавриат	Институт Академия Университет	
	Специалитет		
	Магистратура		
Послевузовское профессиональное		Научная организация	
Дополнительное профессиональное		Курсы, школа, центр дополнительного образования	

граммы отличными друг от друга. Каждый вид профессиональной образовательной программы оформляется в отдельную образовательную услугу, благодаря чему происходит формирование отдельных образовательных рынков, на которых конкурируют определенные поставщики услуг по реализации профессиональных образовательных программ соответствующих уровней образования. Следовательно, можно сделать вывод, что единого рынка профессионального образования не существует. Более того, рынок высшего профессионального образования также не является целостным, а состоит из трех рынков: рынок бакалавриата; рынок высшего образования уровня специалиста; рынок магистратуры.

При этом существуют такие образовательные организации, которые работают сразу на нескольких рынках профессионального образования. Например, высшее учебное заведение может конкурировать на рынках среднего, высшего, послевузовского и дополнительного профессионального образования, в то время как колледж может выступать в качестве хозяйствующего субъекта только на рынке среднего профессионального образования, а научная организа-

ция — только на рынке послевузовского профессионального образования (см. таблицу).

Регулирование конкурентных отношений

Представляется, что государственное регулирование конкурентных отношений должно иметь два стратегических ориентира.

1. Предоставление условий для повышения конкурентоспособности образовательных организаций на рынке высшего образования. Бессмысленно говорить о конкурентоспособности российского образования, не обеспечив субъектам рынка образовательных услуг реального права на участие в конкуренции, права на самостоятельное завоевание, отстаивание и удержание конкурентных позиций, права на освоение конкурентных преимуществ, сочетающегося с обязанностью самостоятельного устранения конкурентных недостатков. Такие условия для конкуренции сегодня не могут быть созданы, потому что они сопряжены с обеспечением равных рыночных возможностей для всех субъектов рынка образовательных услуг. Конкуренция немыслима без свободы рыночных

действий, в равной мере предоставленной всем рыночным субъектам. Сегодня институциональные условия, обеспечивающие возможность свободной рыночной и академической конкуренции, создаются только для «отдельных вузов», что автоматически придает им рыночную, статусную и идеологическую власть. Институциональное неравенство российских вузов можно обнаружить в любом аспекте их деятельности. В образовательных системах либеральных стран с развитой рыночной экономикой не может быть допустимой ситуация, когда искусственные преимущества изначально гарантируют финансовое превосходство «вузов вне конкуренции» над их соперниками.

2. Обеспечение потребителям образовательных услуг возможности осознанного выбора между профессиональными образовательными программами, обладающими разнообразными потребительскими свойствами, путем допуска на образовательные рынки учебных заведений разных видов и статусов. Разнообразие видов и статусов образовательных организаций во всем мире является следствием стремления к упорочению ими своего конкурентного положения среди соперников по образовательной деятельности и к получению признания своей конкурентоспособности в глазах окружения.

Конкурентные отношения, возникающие между образовательными организациями, имеют некоторые аналогии с подобными отношениями в коммерческом секторе экономики. На первоначальной стадии развития регионального образовательного рынка образовательные организации конкурируют с помощью ценовых методов конкуренции. По мере увеличения предложения однородных образовательных услуг образовательные организации все больше используют неценовые методы конкуренции. На рынках высшего образования также используются разные конкурентные стратегии и разные инструменты конкурентного позиционирования: слияние с брендом государства; стра-

тегия «экономии на эффекте масштаба»; дифференциация образовательных услуг; дополнительные образовательные сервисы и возможности (зарубежные стажировки, практика в ведущих отраслевых предприятиях, гарантированное трудоустройство и т. д.).

Однако конкурентные отношения на рынках высшего образования нельзя назвать цивилизованными, упорядоченными и защищенными от монополизации и доминирования.

Национальное антимонопольное законодательство устанавливает ряд норм, не допускающих недобросовестную конкуренцию, дискриминационные условия, ограничение конкуренции и монопольное положение на товарных рынках. В то же время национальное образовательное законодательство и комплекс подзаконных нормативных актов в образовательной сфере, призванных регулировать и стимулировать образовательные отношения, утверждают большой массив нормативов, показателей и требований, которые не относятся к антимонопольным, не упорядочивают конкурентные отношения, а, напротив, используются как средство недобросовестной конкуренции, способствуют монополизации рынков профессионального образования, так как законодатель и органы управления образованием не осознают необходимость антимонопольного регулирования и мониторинга данной отрасли. Часть лицензионных и аккредитационных требований и ограничений, утвержденных постановлениями Правительства РФ и Минобрнауки РФ (по ППС, площадям и т. д.), модифицируют конкурентные образовательные отношения таким образом, что их течение уже невозможно рассматривать как естественный процесс рыночного развития.

Распространенные инструменты регулирования образовательных отношений связаны с установлением барьеров входа на рынок, предоставлением искусственных конкурентных преимуществ, созданием дис-

криминационных условий хозяйствования, недопущением, ограничением и устранением конкуренции, централизацией образовательных ресурсов и концентрацией экспертных полномочий в одних организациях и органах, что дает возможности для установления рыночной и академической власти одних хозяйствующих субъектов над остальными участниками рынка. Причем такая власть не будет прямо проявляться в рыночных показателях хозяйствования, которые анализируются при оценке состояния конкурентной среды на конкретном рынке, что делает действующий Порядок проведения анализа и оценки состояния конкурентной среды на товарном рынке малоэффективным.

Чтобы успешно конкурировать, учебные заведения должны отличаться друг от друга, предлагать разнообразные, неунифицированные услуги. При этом существующие обязательные нормативы образовательной деятельности заставляют образовательные организации фокусировать внимание на одних и тех же аспектах деятельности, делать одно и то же, что приводит к унификации, стандартизации образовательной деятельности и, следовательно, к снижению разнообразия предложения образовательных услуг, эффективности образовательного рынка. Например, учебные заведения должны создавать собственные учебно-методические комплексы; не пользоваться чужим учебно-методическим обеспечением, даже если последнее обнаружило высокую эффективность; не должны обмениваться учебным контентом на основе взаимной выгоды, обмениваться технологиями, преподавателями и т. п.

Для вузов установлены нормативы по количеству преподавателей, имеющих ученые степени, по количеству имеющихся в наличии в библиотеках учебных пособий, рекомендованных Учебно-методическим Объединением (УМО), и многие другие требования, формально направленные на обеспечение качества образовательных услуг, которые

в действительности не только не упорядочивают образовательные отношения и не обеспечивают их качество, но и дестабилизируют отраслевой рынок, так как приводят к дублированию отраслевых издержек, создают искусственный дефицит отдельных образовательных ресурсов, что в конечном счете приводит к снижению качества услуг профессионального образования и эффективности рынка в целом.

Заключение

В данной статье рассмотрены исключительно институциональные и идеологические предпосылки монополизации рынков высшего образования. Широкой общественностью разделяется точка зрения, согласно которой государство имеет монополию на такое общественно значимое благо, как образование. Вместо того чтобы разрабатывать системы мер и реформ, повышающие соперничество за лучших абитуриентов, лучшее качество услуг, экономическая научная мысль сфокусирована на том, чтобы найти еще больше аргументов для того, чтобы отказать рынку образовательных услуг, равно как и рынку труда, в способности саморегулирования.

В теории любой отсеив неэффективных конкурентов, предлагающих некачественные услуги, должен быть реализован через рыночный механизм взаимодействия. Но в сфере высшего профессионального образования механизм отрицательной обратной связи от рынка к вузу работает лишь частично. Асимметрия информации и известные институциональные факторы (отсрочка от несения военной службы, социальный императив и др.) обеспечивают высокий спрос на студенческий билет и документ о высшем образовании государственного образца.

При этом реалии современного российского культуры рыночного соперничества характеризуются большим количеством случаев, когда картелирование рынка или иная

его монополизация осуществляется с помощью «административного ресурса». В контексте вышеописанного рассчитывать на положительный эффект от реформ системы высшего образования и на повышение качества образовательных услуг не придется.

Список литературы

1. Аналитический доклад «Высшее образование в России» / Под ред. В. Л. Глазычева. М., 2004.
2. Закон РФ «Об образовании» от 10 июля 1992 г. №3266-1 (ред. от 27 декабря 2009 г.) (с изм. и доп., вступившими в силу с 29 января 2010 г.).
3. Письмо Минобрнауки РФ от 29 апреля 1999 г. № 15-20ин/15-11 «О филиале вуза».
4. Письмо Минобрнауки РФ от 17 июля 2000 г. № 24-52-206/10 «О лицензировании высших учебных заведений по программам магистерской подготовки».
5. Письмо Минобрнауки РФ от 26 февраля 2002 г. № 14-55-130ин/15 «О дополнительных квалификациях».
6. Письмо Рособразования от 11 февраля 2009 г. № 10-ФАО-70ин/10-02 «О порядке исполнения бюджетных смет на 2009 год».
7. Постановление Президиума Российского Союза ректоров № 1 от 26 июня 2007 г.
8. Типовое положение о Совете ректоров высших учебных заведений Российской Федерации, утвержденное Решением Минобрнауки России и Российского Союза ректоров от 10 ноября 1998 г. № 2803/50-28.
9. Типовое положение о Совете ректоров высших учебных заведений федеральных округов Российской Федерации, утвержденное Решением Минобрнауки России и Российским Союзом ректоров от 19 августа 2002 г. №3094/50-51.
10. Федеральный закон от 22 августа 1996 г. № 125-ФЗ (ред. от 21 декабря 2009 г., с изм. от 27 декабря 2009 г.) «О высшем и послевузовском профессиональном образовании» (принят ГД ФС РФ 19 июля 1996 г.).
11. Федеральный закон от 26 июля 2006 г. № 135-ФЗ (ред. от 25 декабря 2008 г., с изм. от 22 июня 2009 г.) «О защите конкуренции».
12. Указ Президента Российской Федерации от 9 марта 2004 г. №314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти».
13. <http://www.premier.gov.ru/events/news/9274/>
14. <http://www.ftc.gov/index.shtml>
15. <http://www.usdoj.gov/art/>

A. I. Kovalenko, PhD (Economics), Associate professor, Chair of Civil Law and Civil Procedure, Moscow University of Industry and Finance, Moscow, alkovalenko@mifa.ru

PECULIARITIES OF COMPETITION AMONG HEIS: INSTITUTIONAL DISCRIMINATION

The article gives prove to the idea that competitive relations in the market of higher education are far from being civilized, regulated, and protected from monopolization and dominance. The national educational law and subordinate legislation in the sphere of education aimed at regulating and stimulating educational relations are used as a means of unfair competition, make for monopolization of professional education markets. It all happens due to the fact that the legislator and educational authorities fail to realize the necessity for antimonopoly monitoring and regulation of this area. The author shows some of the norms and reveals their anticompetitive character.

Key words: competition in the market of educational services, educational law, market monopolization, artificial competitive advantages.