



УДК 330.322.3:37

Окончание. Начало см. № 1 (19). 2010.

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

КОНКУРЕНЦИЯ МЕЖДУ ВУЗАМИ: ИНСТИТУЦИОНАЛЬНАЯ ДИСКРИМИНАЦИЯ

В продолжении статьи описаны расхождения в подходах к межвузовской конкуренции антимонопольных органов России и экспертного образовательного сообщества. Обозначая смену парадигмы исследования конкурентных отношений в образовательной сфере, автор выявляет антиконкурентный характер норм и институтов, действующих в образовательной отрасли, и рассматривает основные проявления институциональной дискриминации вузов.

Ключевые слова: конкуренция на рынке образовательных услуг, образовательное законодательство, институциональная образовательная среда, статусная дискриминация вузов, монополистическая деятельность УМО.

Разные направления конкуренции

Почему образовательное сообщество видит то, чего не замечает ФАС? Для того чтобы ответить на этот вопрос, следует обратиться к теории конкуренции. Согласно теории конкуренции и теории отраслевых рынков исследователи различают несколько направлений конкуренции.

Так, например, Ю. Б. Рубин в качестве направлений конкурентных действий (направлений конкуренции) выделяет продуктовую, межпродуктовую, отраслевую и межотраслевую конкуренцию: «Под продуктовой (монопродуктовой) конкуренцией следует понимать соперничество субъектов предпринимательского бизнеса вокруг идентичных продуктов деловой деятельности, созданных из однородного сырья с помощью однородной технологии. На современном рынке

можно найти огромное разнообразие примеров продуктовой конкуренции — от соперничества автомобильных компаний и самолетостроительных гигантов до столкновения владельцев небольших закусочных, обслуживающих жителей одноименного квартала, привыкших питаться «out of doors»¹.

«Под межпродуктовой конкуренцией понимается конкуренция товаров-заменителей — продуктов, созданных из разнородного сырья и на основе неодинаковой технологии, но предназначенных для удовлетворения идентичных потребностей...»

«...Под отраслевой конкуренцией следует понимать соперничество предпринимательских фирм, применяющих одинаковую технологию и одинаковое сырье при условии,

¹ Рубин Ю. Б. Теория и практика предпринимательской конкуренции. 7-е изд., перераб. и доп. М.: Маркет ДС, 2008. С. 110.

что данное сырье и технологии используются для производства однородной, но неидентичной продукции»².

«...в качестве межотраслевой конкуренции целесообразно определить соперничество предпринимательских фирм, результаты деятельности которых неоднородны и неидентичны»³.

Важно понимать, что разные направления конкуренции предполагают использование неодинаковых методов, инструментов. Более того, с точки зрения анализа — это разные исследовательские программы. Используя понятие «конкуренция вузов», представители вузов и ФАС часто имеют в виду разные направления конкуренции.

ФАС анализирует конкретные продуктовые рынки, поэтому преимущественно имеет дело с защитой именно продуктовой конкуренции. Вузы в большинстве своем конкурируют не столько за количество проданных образовательных контрактов на конкретном рынке образовательных услуг, сколько за ограниченные административные, политические, кадровые, информационные и иные ресурсы, распределяемые в едином социальном и информационном пространстве (за бюджетные средства, научные гранты и иные образовательные ресурсы). То есть вузы понимают конкуренцию как отраслевую, а не продуктовую.

Антимонопольное регулирование отдельных рынков лишь частично, косвенно применимо к отраслевому направлению конкуренции, например, в части регулирования проведения конкурсов для заключения договоров, предоставления государственных или муниципальных преференций.

Изменение парадигмы исследований

Сегодня в исследованиях, посвященных менеджменту в образовании, рынкам обра-

зовательных услуг, организационным изменениям образовательных организаций, стратегиям вузов и т. д. наблюдается смена парадигмы.

Изначально методологический подход и исследовательская программа были заимствованы из менеджмента организаций и неоклассической микроэкономической теории:

- образовательная услуга понималась как товар на рынке;
- учащийся — как клиент;
- вуз — как фирма, превращающая ресурсы в продукцию;
- деятельность вуза изучалась с ориентиром на повышение его эффективности;
- вузы понимались как рациональные, автономные агенты, реагирующие на изменение рыночной конъюнктуры так, чтобы максимизировать собственную полезность.

Однако сегодня продуктивность и презентативность подобных подходов к изучению деятельности вузов признается неполной, ограниченной и недостаточной.

В новых экономических парадигмах существенную роль играют разнообразные элементы социальной среды: институты, логики и практики, знания, убеждения, ценности, системы доверия и кооперации, различного рода интеграционные клубы и сети. Более того, исследования начинают учитывать силу институциональной инерции развития вузов, а также встроенность вуза во внешнюю среду. Факторами успешности вуза теперь называют его внутреннюю целостность (идентичность) и гармоничность взаимоотношений с внешним окружением.

Исследователи отходят от понимания вуза как сервисной организации, перерабатывающей ресурсы в образовательные продукты. Все чаще вуз рассматривается как целостный, сложно устроенный организм, который занимается созданием пространства и среды, способствующей совместно с учащимися производству знаний, ментальных моделей, институтов. Речь идет

² Рубин. Ю. Б. Указ. раб. С. 113.

³ Там же. С. 114.

не об обслуживании клиента, а о совместном с потребителем создании ценностей и смыслов. Все это вводит в практику анализа конкурентных отношений новые измерения, не связанные со структурой рынка, уровнем цен, барьерами входа и другими категориями теории отраслевых рынков.

Конкуренция за статус

С учетом недостатка информации о качестве образовательных услуг, высоких издержек принятия решения о выборе образовательной организации и доверительности образовательных отношений потребители в сфере профессионального образования ориентируются на общественные стереотипы и мифы об образовательных организациях. Поэтому для образовательного сектора характерны такие спросообразующие факторы, как статус образовательной организации, ее известность и популярность, что отражается в виде дополнительных доходов.

В контексте ранее описанного специфика рынков высшего профессионального образования в России заключается в том, что репутация вуза зависит от его формы собственности. Государственные органы управления образованием и население традиционно больше доверяют государственным и муниципальным образовательным учреждениям при том, что негосударственные организации профессионального образования более оперативно реагируют на изменение структуры спроса на профессиональное образование со стороны работодателей, более интенсивно внедряют новейшие образовательные технологии.

Репутация частных вузов в целом остается невысокой. Государственные вузы заработали свой авторитет в советское время или в период перестройки. Когда спрос на образование в середине 1990-х годов начал расти, государственные вузы предложили платные услуги «гарантированного» с общепринятой точки зрения качества. Здесь сказывается и доверие ко всему государ-

ственному в массовом сознании: наличие слова «государственный» в названии вуза автоматически повышает его статус в глазах потенциальных абитуриентов и их родителей, легитимирует получаемые в этом вузе образование и диплом, хотя и необязательно обеспечивает высокое качество образования.

Для рынков профессионального образования характерным является разброс цен, в большей мере связанный со статусом и брендом соответствующего учебного заведения, чем со специализацией программ или другими факторами. Более статусная организация устанавливает цены на свои услуги выше, чем у менее престижных конкурентов, при этом не опасаясь, что она не сможет набрать необходимое число учащихся из-за низкого качества услуг. В свете такой особенности данного сектора конкурентная борьба может вестись не только за клиентов и оцениваться в денежной форме, но и за общественный статус, что выражается в повышении репутации учебного заведения. Таким образом, можно выделить конкурентные действия, повышающие престиж вуза. В конкурентной борьбе за статус широко распространены методы недобросовестной конкуренции, направленные как на причинение ущерба репутации конкурентов, так и на искусственное повышение своего собственного статуса.

Инструментами недобросовестной конкуренции на рынке образовательных услуг являются методы некорректной рекламы, антирекламы, контрпропаганды и «черного PR» в отношении конкурентов, публикации необъективных рейтингов, демонстрация близости вуза к органам управления образованием, капитализация чужих брендов и др.

Повысить статус можно и иными способами, например, «оплатив» положительную рецензию на свой вуз в престижном печатном издании. Негативный эффект в этом случае заключается в том, что абитуриенты, ориентируясь на «искусственно» созданную репутацию вуза, могут переплачивать за те услуги,

Таблица 1

Классификация организаций профессионального образования

Форма собственности		Организационно-правовые формы, типы, статус	
Федеральная	Государственная	Бюджетные	Учреждения
Субъекта Федерации		Автономные	
Муниципальная		Со специальным статусом (Федеральные университеты, Национальные исследовательские университеты)	
Частная	Негосударственные/частные		
	Автономные некоммерческие организации		
	Некоммерческие партнерства		
	Фонды		

которые он предоставляет, при этом уровень качества образовательных услуг может быть не выше, чем у менее популярных вузов.

Отдельно следует отметить тенденцию наделения вузов искусственными конкурентными преимуществами, например, формального или неформального присвоения учреждениям высшего профессионального образования статуса ведущих (элитных) вузов. Такая практика включает предложения о закреплении за подобными вузами особых полномочий, превращении их в «вузы над вузами», вузы вне конкуренции.

Отдельным доминантным статусом является статус вуза — «держателя Учебно-методического объединения (УМО)», который выделяет его из ряда обычных учебных заведений. Такие вузы занимаются открытым рыночным использованием своего статуса, организуют продажу связанных с УМО академических благ: рекомендация учебных планов, согласование кандидатур председателей Государственных аттестационных комиссий (ГАКов), присвоение грифов на изданиях учебно-методического комплекса.

Как и на любом секторе рынка, на рынке профессиональных образовательных программ требуется разнообразие образовательных организаций. Это разнообразие должно достигаться не путем искусствен-

ного выделения ведущих и прочих организаций, а вследствие формирования конкурентных кластеров, в основе которого лежит разнообразие направлений самостоятельного поиска организациями путей повышения конкурентной устойчивости на рынке⁴.

Узаконенная дискриминация образовательных организаций по организационно-правовой форме

На каждом рынке профессионального образования имеют право действовать образовательные организации, учрежденные и на базе государственной/муниципальной, и на базе частной собственности (табл. 1).

Однако при всем разнообразии форм собственности образовательных организаций на рынках образовательных услуг не все эти формы являются экономически равноправными.

Специфика рынка профессионального образования в России заключается в исто-

⁴ Коваленко А. И. Рыночная власть и конкурентная среда на рынках профессионального образования // Ученые записки МПФА. Системы бизнеса. Вып. 4. М.: Московская финансово-промышленная академия; Маркет ДС, 2008.

рически объясняемой зависимости правового статуса и рыночного положения хозяйствующего субъекта от его формы собственности. Правовой статус государственных образовательных учреждений предоставляет им ряд искусственных конкурентных преимуществ перед негосударственными (частными) образовательными организациями. Самостоятельно действуя на рынке образовательных услуг, они не рискуют собственной финансовой состоятельностью, так как имеют гарантированное обеспечение бюджетным финансированием. Такое положение приводит к неэффективному использованию и бюджетных, и частных денежных средств.

21 апреля 2009 г. на заседании Российского общественного совета по развитию образования (РОСРО) руководитель ФАС И. Артемьев в своем выступлении обозначил возможность формирования принципиально новой системы координат в российском образовании. По его мнению, развитие конкуренции на рынках образовательных услуг среди прочего должно быть нацелено на устранение дискриминационных по отношению к частным (негосударственным) образовательным организациям норм законодательства, невозможности участия последних в распределении контрольных цифр приема обучающихся за бюджетный счет (государственного задания). Здесь необходима модернизация бюджетного и отраслевого образовательного законодательства, позволяющего распределять контрольные цифры приема за счет бюджетных средств, в том числе и среди негосударственных образовательных организаций на конкурсной основе⁵.

В соответствии с ч. 3 п. 2 ст. 41 Закона РФ от 10 июля 1992 г. № 3266-1 (ред. от 27 декабря 2009 г.) «Об образовании» (с изм. и доп., вступившими в силу с 29 января 2010 г.) за счет средств *федерального*

бюджета финансируется обучение в федеральных государственных образовательных учреждениях высшего профессионального образования не менее чем 170 студентов на каждые 10 тыс. человек, проживающих в Российской Федерации.

При этом (п. 8 той же статьи) образовательное учреждение вправе привлекать дополнительные финансовые средства за счет предоставления платных дополнительных образовательных и иных предусмотренных уставом образовательного учреждения услуг, а также за счет добровольных пожертвований и целевых взносов физических и (или) юридических лиц, в том числе иностранных граждан и (или) иностранных юридических лиц. Привлечение образовательным учреждением таких дополнительных средств не влечет за собой снижение нормативов и (или) абсолютных размеров его финансирования за счет средств учредителя.

Пункт 10 ст. 41 Закона «Об образовании» содержит интересную норму: *государственные образовательные учреждения среднего профессионального образования и государственные и муниципальные образовательные учреждения высшего профессионального образования вправе осуществлять сверх финансируемых за счет средств учредителя заданий (контрольных цифр) по приему обучающихся подготовку и переподготовку работников квалифицированного труда (рабочих и служащих) и специалистов соответствующего уровня образования по договорам с физическими и (или) юридическими лицами с оплатой ими стоимости обучения.*

Статья 42 того же Закона содержит следующие положения.

Получение на конкурсной основе бесплатного среднего профессионального и высшего профессионального образования в государственных образовательных учреждениях среднего профессионального и высшего профессионального образования в пределах федерального государствен-

⁵ Конкурентов уравниют в правах // Качество образования. № 5. 2009. С. 13.

ного образовательного стандарта, *осуществляется в федеральных государственных образовательных учреждениях и в образовательных учреждениях субъектов Российской Федерации в соответствии с заданиями (контрольными цифрами) по приему студентов на бесплатное обучение.*

Важно понимать, что сам по себе механизм бюджетного финансирования государственных (федеральных) образовательных учреждений из казны государства основывается не на учредительской (частной) природе отношений между государством и учреждением, а на публичном национальном интересе, на стратегической важности образовательной отрасли как механизма реализации государственных гарантий доступности образовательных услуг для населения.

Так, согласно п. 3 ст. 5 Закона «Об образовании» государство гарантирует гражданам общедоступность и бесплатность начального профессионального образования, а также на конкурсной основе бесплатность среднего профессионального, высшего профессионального и послевузовского профессионального образования *в государственных и муниципальных образовательных учреждениях.*

Пункт 5 ст. 5 Закона «Об образовании» содержит норму, согласно которой в целях реализации права на образование граждан, нуждающихся в социальной поддержке, государство полностью или частично несет расходы на их содержание в период получения ими образования. Категории граждан, которым предоставляется данная поддержка, порядок и размеры ее предоставления устанавливаются федеральными законами *для федеральных государственных образовательных учреждений, законами субъектов Российской Федерации для образовательных учреждений, находящихся в ведении субъектов Российской Федерации, и муниципальных образовательных учреждений.*

Бюджетное финансирование и платные образовательные услуги представляют со-

бой не просто разные источники финансирования образовательных организаций, но и принципиально разные экономические механизмы распределения образовательных ресурсов (централизованный — административный и децентрализованный — рыночный). Именно сочетание этих механизмов в одном организационном единстве юридического лица (бюджетной образовательной организации) приводит к искусственным рыночным преимуществам (гарантированной финансовой обеспеченности) и при этом позволяет использовать средства неэффективным образом. Более того, в практике администрирования издержек образовательного процесса в государственных и муниципальных образовательных организациях возникают дополнительные экономические выгоды.

Интересно, что в зарубежных образовательных системах не допускается многоканальное финансирование оказания учебным заведением образовательной услуги по одной специальности. Например, в Нидерландах бюджетное финансирование оказания образовательной услуги распределяется через открытый конкурс между всеми желающими учебными заведениями, независимо от формы собственности. Однако выигравшая бюджетное финансирование образовательная организация лишается права платного набора на данную образовательную программу. То есть механизмы бюджетного финансирования и рыночного обращения образовательных услуг за рубежом структурно разделены.

Согласно Письму Рособразования «О порядке исполнения бюджетных смет на 2009 год» от 11 февраля 2009 г. № 10-ФАО-70ин/10-02 при распределении средств федерального бюджета на 2009 г. по подведомственным государственным учреждениям высшего, среднего и дополнительного профессионального образования, помимо социальных, стипендиальных, компенсационных и иных выплат, предусмотрены средства на:

- выплату заработной платы работникам;
- начисления на оплату труда;
- оплату телекоммуникационных услуг связи и доступа к федеральной телекоммуникационной сети сферы образования RUNNet;
- оплату отопления и технологических нужд, горячего водоснабжения, потребления газа, электроэнергии, водоснабжения;
- текущий и капитальный ремонт зданий, сооружений;
- приобретение оборудования, приобретение и установку современного противопожарного оборудования, пополнение библиотечного фонда;
- приобретение мягкого инвентаря, медикаментов и продуктов питания⁶.

При этом обеспеченными за счет бюджетных средств помещениями, оборудованием, инвентарем пользуются и студенты, обучающиеся в бюджетном вузе на условиях полного возмещения затрат на обучение, что снижает предельные издержки такого обучения и приводит к дополнительной прибыли. То есть за счет бюджетного финансирования у отдельных образовательных организаций, функционирующих на рынке образовательных услуг, возникают конкурентные преимущества в издержках образовательного процесса.

Негосударственные образовательные организации не получают бюджетного финансирования по данным статьям расходов. Государственные и муниципальные образовательные организации находятся в разном подчинении и ведении: Правительства РФ; Федерального агентства по образованию; Министерства здравоохранения и социаль-

ного развития РФ (медицинские учебные заведения), Министерства сельского хозяйства РФ (аграрные учебные заведения) и других профильных министерств и ведомств; в ведении субъектов Федерации (муниципальные учебные заведения). С учетом неравенства бюджетов государственных и муниципальных органов, в ведении которых находятся учебные заведения, последние получают неодинаковое финансирование.

В отношении высшего профессионального образования распределение бюджетного финансирования образовательного процесса осуществляется по результатам открытого конкурса среди аккредитованных образовательных учреждений высшего профессионального образования на размещение государственного задания (контрольных цифр приема граждан) по подготовке специалистов с высшим профессиональным образованием. Таким образом, на данные отношения распространяются требования антимонопольного законодательства РФ к торгам. Заказчиком по данному открытому конкурсу (до своего расформирования) выступало Федеральное агентство по образованию (Рособразование), оно же являлось органом, осуществляющим от имени Министерства образования и науки РФ права и обязанности учредителя государственных образовательных учреждений. Данное обстоятельство свидетельствует о нарушении нормы п. 1 ст. 17 Федерального закона от 26 июля 2006 г. № 135-ФЗ (ред. от 27 декабря 2009 г.) «О защите конкуренции» (принят ГД ФС РФ 8 июля 2006 г.) (с изм. и доп., вступившими в силу с 29 января 2010 г.), согласно которому при проведении торгов запрещаются действия, приводящие или могущие привести к недопущению, ограничению или устранению конкуренции, в том числе:

1) координация организаторами торгов или заказчиками деятельности его участников;

2) создание участнику торгов или нескольким участникам преимущественных ус-

⁶ Аналогичными Письмами Рособразования рассмотрены статьи бюджетных расходов на подведомственные учреждения среднего профессионального образования (от 12 февраля 2009 г. № 10-ФАО-75ин/10-03), начального профессионального образования (от 11 февраля 2009 г. № 10-ФАО-71ин/10-02) и специальных профессиональных училищ (от 11 февраля 2009 г. № 10-ФАО-72ин/10-04).

ловий, в том числе путем доступа к информации, если иное не установлено федеральным законом.

При этом порядок формирования государственного задания на оказание государственных услуг (выполнение работ) и финансового обеспечения выполнения государственного задания за счет бюджетных ассигнований федерального бюджета, утвержденный Постановлением Правительства Российской Федерации от 29 декабря 2008 г. № 1065 (ред. от 30 апреля 2009 г.), действует только в отношении федеральных органов исполнительной власти и федеральных государственных учреждений.

У негосударственных образовательных организаций заведомо нет многих рыночных, административных и академических возможностей, которыми располагают государственные образовательные учреждения. Причем данное положение дел поддерживается и усугубляется органами государственной власти, способствующими возникновению не подтвержденных рынком искусственных конкурентных преимуществ, монопольных и доминирующих позиций, что тормозит развитие сектора профессионального образования.

Распространена точка зрения, согласно которой негосударственных вузов очень много, они теснят государственные, и в связи с этим падает качество высшего образования. Данный стереотип является ошибочным. В действительности в 2008 г. негосударственные вузы составили 41% от их общего числа (474 против 660)⁷. Когда в начале 1990-х годов появились, негосударственные вузы, они обеспечивали почти половину спроса на платные образовательные услуги. Однако потом начался процесс коммерциализации государственных вузов, и сейчас они «отвоевали» у частных вузов рынок платных услуг. В 2008 г. в негосударственные вузы поступили чуть меньше 17% всех зачисленных в вузы абитуриентов

(25,8% всех студентов, обучающихся с полным возмещением затрат).

Практически все региональные рынки профессионального образования характеризуются дискриминационными условиями хозяйствования в том смысле, как это сформулировано в Федеральном законе «О защите конкуренции». Так как государственные и негосударственные образовательные организации имеют разные условия доступа на региональные рынки, условия финансирования, оказания образовательных услуг, их продажи, условия оплаты труда профессорско-преподавательского состава, одни образовательные организации поставлены в неравное положение по сравнению с другими.

Дискриминация негосударственных образовательных учреждений отражается на правах и статусе учащихся и педагогических работников этих учреждений.

Обучающиеся негосударственных образовательных учреждений не обеспечиваются стипендиями, в отношении них не осуществляются иные меры социальной поддержки (п. 5 ст. 5, п. 6 ст. 50 Закона «Об образовании»).

Педагогические работники негосударственных образовательных учреждений, например, не имеют права на получение ежемесячной денежной компенсации в целях содействия их обеспечению книгоиздательской продукцией и периодическими изданиями (п. 8 ст. 55 Закона «Об образовании»).

Важно учитывать, что конкуренция на рынке образования взаимозависит и дополняется конкуренцией за бюджетное финансирование, конкуренцией за государственные заказы. Негосударственный сектор профессионального образования имеет многочисленные примеры эффективной образовательной деятельности по оказанию качественных и востребованных потребителями услуг профессионального образования, эффективных и практико-ориентированных научных исследований, с которым

⁷ Здесь и далее данные Росстата.

многие государственные вузы не выдерживают сравнения. Опыт функционирования образовательных систем в России, Европе и в странах Северной Америки убедительно доказывает, что качество предлагаемого образования не зависит от формы собственности образовательной организации.

При этом не существует какого-либо адекватного, рационального объяснения того, почему форма собственности (и состав учредителей) образовательной организации в России является главным критерием для государственных органов управления образованием при распределении всех преференций, денежных средств и предоставлении иных возможностей.

В «Программе развития конкуренции в РФ», утвержденной Распоряжением Правительства Российской Федерации от 19 мая 2009 г. № 691-р, в разделе «Административные барьеры» предусмотрено развитие государственного и муниципального заказа, в том числе расширение практики заказа социальных (медицинских, образовательных) услуг на основе конкурсных процедур. Однако в ближайшее время бюджетное финансирование вузов будет осуществляться в формате государственных заданий, чем и далее будет поддерживаться административный барьер для частных вузов по участию в распределении бюджетных средств.

Налогообложение образовательных организаций

При том что налоги являются одним из наиболее часто используемых государством инструментов регулирования экономических отношений на рынке, система налогообложения, сложившаяся в секторе профессионального образования, также имеет дискриминационный характер. Налоги — это финансовые средства, бремя уплаты которых неравномерно ложится на всех участников рынков профессионального образования. Для государственных и муниципальных образовательных учреждений уплата налога

на имущество и земельного налога компенсируется из бюджетных средств (из бюджета учредителя (по смете) выделяются средства также, как и на содержание имущества и земельных участков).

Налог на имущество и земельный налог являются местными, т. е. устанавливаются Налоговым кодексом РФ и принятыми в соответствии с ним нормативными правовыми актами муниципальных образований, а также городов федерального значения Москвы и Санкт-Петербурга. Поэтому формально установлено равенство образовательных учреждений, так как все вузы независимо от формы собственности перечисляют указанные налоги в местные бюджеты. Но бюджетным вузам данные платежи компенсирует учредитель из федерального бюджета.

Таким образом, возникает неразрешимая ситуация. По этим налогам нельзя сделать единую льготу для всех вузов, поскольку такое решение входит в компетенцию субъектов РФ. Большинство частных вузов были учреждены физическими или юридическими лицами, которые не в состоянии компенсировать налоговые платежи учреждений.

Здесь также важно иметь в виду, что государство фактически освобождает бюджетные вузы от налогового бремени по земле и имуществу, которые используются при осуществлении вузами в том числе и платной образовательной деятельности.

Порок данной системы видится в совмещении государством двух противостоящих функций: 1) владельца и распорядителя государственного бюджета (казны); 2) учредителя юридического лица, являющегося самостоятельным участником рынка. Когда налоги взимаются с негосударственных образовательных организаций, государство выступает как владелец бюджета, но по отношению к государственным образовательным учреждениям оно, напротив, исполняет роль учредителя, компенсирует налоговые выплаты и финансирует неэффективные,

планово-убыточные образовательные организации.

Федеральные и Национальные исследовательские университеты

Помимо магистрального разделения всех учебных заведений на государственные и негосударственные образовательные организации, в самом государственном секторе начинает происходить дифференциация образовательных организаций на бюджетные, автономные и образовательные организации со специальным статусом Федерального университета и Национального исследовательского университета (табл. 1).

Статус Федерального университета является отдельным экономико-правовым феноменом, создающим дискриминационные условия на рынке профессионального образования.

Изначально все государственные и муниципальные образовательные организации были созданы в форме учреждения. С учетом того что учреждения не могли иметь имущества в собственности, им приходилось проходить долгую процедуру согласования и визирования у балансодержателя (органа — номинального собственника государственного имущества) каждой сделки по распоряжению имуществом, являющимся формально государственным. При полной подчиненности и подотчетности органам государственной власти, осуществлявшим учредительские функции, данные правовые положения замедляли для бюджетных образовательных организаций скорость реакции на рыночные сигналы и снижали мобильность образовательных ресурсов. Очевидно, высшему руководству государственных вузов такая ситуация была невыгодна, поэтому был пролоббирован и достаточно быстро принят федеральный закон, устанавливающий новую организационно-правовую форму образовательных организа-

ций — автономное учреждение. Все Федеральные университеты создаются именно в этой организационно-правовой форме, отличительной особенностью которой является право самостоятельного распоряжения государственной собственностью и отсутствие непосредственного подчинения органам управления образованием как учредителям. Более того, Правительство РФ планирует наделить Федеральные университеты правом учреждать акционерные общества (АО и ООО). Как известно, действующее законодательство РФ не разрешает вузам выступать в качестве учредителей коммерческих организаций.

Кроме этого, Федеральные университеты получают принципиально новые академические свободы, а именно — право обучать по собственным образовательным стандартам. Согласно п. 4 ст. 5 Федерального закона 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.) Федеральные государственные высшие учебные заведения, перечень которых утверждается указом Президента Российской Федерации, а также Федеральные университеты и университеты, в отношении которых установлена категория «Национальный исследовательский университет», вправе реализовывать образовательные программы высшего профессионального и послевузовского профессионального образования на основе *образовательных стандартов и требований, устанавливаемых ими самостоятельно*.

Наряду с многомиллионным целевым финансированием Федеральных университетов, образовательные рынки получили искусственно созданных, не подконтрольных государству статусных монополистов, что является очевидной дискриминацией не только по отношению к негосударственным образовательным организациям, но и по отношению к остальным бюджетным и авто-

номным государственным и муниципальным учреждениям.

Вместе с тем в статусе Федеральных университетов также наблюдается противоречие. С одной стороны, это государственные образовательные учреждения, которым в обязательном порядке государство предоставляет бюджетное финансирование.

С другой стороны, будучи автономными организациями, Федеральные университеты выступают как совершенно самостоятельные игроки на рынках профессионального образования, имея при этом особый статус, они получают искусственные конкурентные преимущества (статусную ренту) по отношению к остальным образовательным организациям на рынках профессионального образования.

Данная мера серьезным образом дестабилизирует рынки образовательных услуг и представляется крайне негативной и для рынков профессионального образования, и для экономики страны в целом. Если бы эти образовательные организации создавались как бюджетные учреждения, подконтрольные органам управления образованием, подобно казенным предприятиям, такая мера могла бы вызвать понимание в среде экспертного сообщества.

Но реализуемая сегодня идея Федерального университета как самостоятельного игрока на рынке, при этом вне зависимости от эффективности и качества своей деятельности получающего гарантированное бюджетное финансирование, не может иметь рационального объяснения. По сути, небольшое (по сравнению со всем рынком) количество специалистов в области образования (управляющий менеджмент Федеральных университетов) получали в свое распоряжение бюджетные денежные средства в абстрактных целях «обеспечения высокого уровня образовательного процесса, исследовательских и технологических разработок».

Согласно п. 2.1 ст. 10 Федерального закона «О высшем и послевузовском про-

фессиональном образовании» Федеральные университеты создаются в форме автономного учреждения, в том числе на базе государственных высших учебных заведений, находящихся в ведении Российской Федерации, и научных организаций, находящихся в ведении федеральных органов исполнительной власти, государственных академий наук, их региональных отделений, Правительством Российской Федерации по решению Президента Российской Федерации.

Отдельные учебные заведения могут разделяться категорией «Национальный исследовательский университет». В соответствии с п. 2.1 ст. 9 Федерального закона «О высшем и послевузовском профессиональном образовании» категория «Национальный исследовательский университет» может быть установлена Правительством Российской Федерации на 10 лет по результатам конкурсного отбора программ развития в отношении университетов, находящихся в ведении Российской Федерации.

Данные правовые положения являются прямым нарушением принципа равных возможностей и условий функционирования всех участников рынков профессионального образования, так как не допускают возможности изменения академического статуса и категории у негосударственных вузов и вузов, находящихся в ведении органов управления субъектов Федерации и органов местного самоуправления.

Кроме того, даже Федеральные государственные образовательные учреждения высшего профессионального образования столкнулись с неравными условиями при установлении категории «Национальный исследовательский университет», так как отдельным Федеральным государственным образовательным учреждениям данная категория была присвоена без прохождения конкурсного отбора, еще до дня вступления в силу федерального закона, определяющего порядок установления категории «Национальный исследовательский университет».

Однако системное нарушение видится даже не в способе присвоения статуса и категорий. Более серьезный фактор снижения уровня интенсивности конкуренции на рынке профессионального образования — сама деятельность Правительства РФ по искусственному (не продиктованному рыночной необходимостью) выделению отдельных учебных заведений, наделению их специальным статусом.

Системным нарушением равных условий конкуренции является принцип «лучшие условия хозяйствования предоставляются отдельным игрокам рынка». В данном случае не так важны критерии отбора: и стимулирование лучших вузов, и финансовая поддержка худших однозначно нарушают принцип равенства возможностей. Вне зависимости от обоснования (ведущие вузы, интеграция науки и образования, инновационное развитие) сам принцип равных рыночных условий хозяйствования субъектов грубо нарушается, что резко снижает уровень реальной конкурентоспособности остальных образовательных организаций за счет предоставления избранным учебным заведениям исключительных прав и свобод, описанных выше.

Думается, что данные направления модернизации образовательной системы негативно скажутся в большей мере именно на государственном секторе профессионального образования. Помощь отдельным организациям никогда не обладает системным характером, а значит не стимулирует развития всей системы.

Экспертные полномочия образовательных объединений

Следует признать, что в национальной образовательной системе функционируют институты, принципы и модели общественных отношений, которые являются прямым нарушением ст. 15 Федерального закона «О защите конкуренции».

Напомним, что согласно п. 1 ст. 15 указанного закона федеральным органам ис-

полнительной власти, органам государственной власти субъектов Российской Федерации, органам местного самоуправления, иным осуществляющим функции указанных органов или организациям, а также государственным внебюджетным фондам, Центральному банку Российской Федерации *запрещается принимать акты и (или) осуществлять действия (бездействие), которые приводят или могут привести к недопущению, ограничению, устранению конкуренции*, за исключением предусмотренных федеральными законами случаев принятия актов и (или) осуществления таких действий (бездействия), в частности, запрещаются:

1) введение ограничений в отношении создания хозяйствующих субъектов в какой-либо сфере деятельности, а также установление запретов или введение ограничений в отношении осуществления отдельных видов деятельности или производства определенных видов товаров;

2) необоснованное препятствование осуществлению деятельности хозяйствующими субъектами;

3) установление запретов или введение ограничений в отношении свободного перемещения товаров в Российской Федерации, иных ограничений прав хозяйствующих субъектов на продажу, покупку, иное приобретение, обмен товаров;

4) дача хозяйствующим субъектам указаний о первоочередных поставках товаров для определенной категории покупателей (заказчиков) или о заключении в приоритетном порядке договоров;

5) установление для приобретателей товаров ограничений выбора хозяйствующих субъектов, которые предоставляют такие товары.

При этом п. 3 ст. 15 Федерального закона «О защите конкуренции» запрещает совмещение функций федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, иных органов власти, органов местного самоуправления и функций хозяйствующих

субъектов, за исключением случаев, установленных федеральными законами, указами Президента Российской Федерации, постановлениями Правительства Российской Федерации, а также наделение хозяйствующих субъектов функциями и правами указанных органов, в том числе функциями и правами органов государственного контроля и надзора.

В национальной образовательной системе на рынках начального, среднего и высшего профессионального образования действуют общественные объединения, призванные осуществлять ряд экспертных функций. Такие общественные образования, как Советы ректоров и УМО имеют компетенции в части выдачи заключений о подготовленности учебных заведений к реализации заявленных для лицензирования образовательных программ высшего профессионального образования. Таким образом, создается ситуация, когда открытие специальности в вузе, открытие регионального отделения вуза зависят от решения представителей других вузов, в которых уже открыта подобная специальность и которые уже присутствуют на соответствующем региональном рынке.

Согласно Письму Минобразования РФ от 29 апреля 1999 г. № 15-20ин/15-11 «О филиале вуза» при рассмотрении вопросов создания филиала может учитываться мнение соответствующего Совета ректоров высших учебных заведений Российской Федерации, т. е. Совет ректоров может прямо повлиять на возможность создания филиала в конкретном регионе и избавиться от потенциального конкурента — дать негативную оценку на предложение о создании филиала, мотивируя свое решение причинами самого различного толка.

Согласно п. 3 Типового положения о Совете ректоров высших учебных заведений Российской Федерации, утвержденного Решением Министерства общего и профессионального образования Российской Федерации и Российского Союза ректоров от 10 ноября 1998 г. № 2803/50-28, участие

в лицензировании и аттестации высших учебных заведений и учреждений дополнительного профессионального образования по поручению Минобразования России является основным направлением деятельности Советов ректоров.

Еще более невыгодные условия лицензирования предусмотрены для вузов, обеспечивающих магистерскую подготовку. Так, согласно Письму Минобразования РФ от 17 июля 2000 г. № 24-52-206/10 «О лицензировании высших учебных заведений по программам магистерской подготовки» лицензионная экспертиза вузов на право образовательной деятельности по программам магистерской подготовки осуществляется экспертной комиссией, в состав которой включаются представители региональных Советов ректоров вузов, администрации субъектов Федерации, заинтересованных министерств и ведомств, а также УМО вузов по соответствующему направлению подготовки. Из этого следует, что если для создания филиала учебного заведения мнение Совета ректоров можно не запрашивать, то для лицензирования вузов, а равно и их филиалов, осуществляющих подготовку по вышеупомянутым программам, участие Совета ректоров в экспертной комиссии обязательное, что практически «сводит на нет» попытки получить лицензию.

Советы ректоров имеют неоднозначный правовой статус. Согласно п. 1 Типового положения о Совете ректоров высших учебных заведений Российской Федерации Советы ректоров республик в составе Российской Федерации, краев, областей, автономной области, автономных округов, городов Москвы и Санкт-Петербурга (далее — регион) являются *государственно-общественными органами* управления высшим и послевузовским профессиональным образованием в Российской Федерации и одновременно отделениями Российского Союза ректоров. При этом отдельные региональные Советы ректоров, как и Российский Союз ректоров, действуют как обществен-

ные организации — отдельные юридические лица с имуществом в собственности, что вытекает из их Уставов или Положений.

Согласно п. 6 Типового положения о Совете ректоров высших учебных заведений Российской Федерации в состав Совета ректоров по должности входят ректоры государственных высших учебных заведений региона независимо от ведомственной принадлежности, ректоры аккредитованных негосударственных высших учебных заведений, а также ректоры аккредитованных учреждений дополнительного профессионального образования, председатели Советов директоров средних профессиональных учебных заведений, представители местных органов власти и директора аккредитованных филиалов высших учебных заведений; в состав Совета ректоров высших учебных заведений федеральных округов по должности входят ректоры государственных высших учебных заведений независимо от ведомственной принадлежности и ректоры аккредитованных негосударственных высших учебных заведений, расположенных на территории федерального округа.

При этом каждый отдельный региональный Совет ректоров действует на основании собственного Положения, которое при согласовании с региональными органами исполнительной власти, федеральным органом управления образованием, Российским Союзом ректоров утверждается на заседании соответствующего Совета ректоров. В каждом отдельном «региональном» Положении о Совете ректоров указанная выше норма о составе Совета ректоров формулируется по-разному.

Постановлением Президиума Российского Союза ректоров № 1 от 26 июня 2007 г. при согласовании с Министерством образования и науки РФ были утверждены два Типовых положения:

- Типовое положение о Совете ректоров высших учебных заведений федерального округа;

- Типовое положение о Совете ректоров высших учебных заведений субъекта Российской Федерации (муниципального образования).

Согласно п. 6 данных Типовых положений в состав Совета ректоров высших учебных заведений федерального округа/ субъекта Российской Федерации (муниципального образования) по должности входят ректоры (руководители), президенты государственных высших учебных заведений независимо от ведомственной принадлежности, расположенных на территории федерального округа/ субъекта Российской Федерации (муниципального образования).

В состав Совета ректоров высших учебных заведений федерального округа *могут быть включены* ректоры аккредитованных учреждений дополнительного профессионального образования, ректоры аккредитованных негосударственных высших учебных заведений.

Другой пример: в соответствии с п. 6 Положения о Совете ректоров высших учебных заведений Новосибирской области в состав Совета ректоров по должности входят ректоры аккредитованных высших учебных заведений области.

Такие редакции описываемой нормы снимают обязательность участия ректоров аккредитованных негосударственных вузов в региональных Советах ректоров, что позволяет в процессе правоприменительной практики отказывать ректорам негосударственных вузов во включении в состав Совета.

Представители образовательного общества отмечают, что некоторые Советы ректоров — классические региональные картели, участники которых договорились между собой о разделе рынков, о ценовой политике и о недопущении на рынок конкурентов — местных негосударственных вузов и филиалов вузов из других субъектов Федерации. В состав некоторых Советов ректоров не принимаются руководители

чуждых учебных заведений. Такие Советы ректоров вузов представляют собой характерные проводники недобросовестной конкуренции, направленной на подрыв местных рынков образовательных услуг и осуществление действий, подлежащих безусловному запрету в отношении согласованных действий, ограничивающих конкуренцию, поскольку эти действия создают препятствия доступу на рынок других учреждений высшего профессионального образования.

Отдельное монопольное явление на рынках начального, среднего и высшего профессионального образования — деятельность УМО.

Согласно Письму Минобрнауки РФ от 26 февраля 2002 г. № 14-55-130ин/15 «О дополнительных квалификациях» учреждения, получающие разрешение на реализацию дополнительных профессиональных образовательных программ для получения дополнительных квалификаций, должны предоставить в Департамент образовательных программ и стандартов профессионального образования Минобрнауки России заключение профильного научно-методического совета или УМО вузов. Практика обращений в УМО со стороны негосударственных вузов также свидетельствует о недобросовестном характере деятельности таких объединений.

УМО создается на базе отдельного вуза, что само по себе предоставляет такому вузу статусные конкурентные преимущества по сравнению с иными вузами.

Среди прочего УМО:

- формирует перечни аннотированных программ специализированной подготовки магистров, специализаций в рамках специальностей, учебно-методической литературы и материально-технического обеспечения учебного процесса;

- организует обеспечение высших учебных заведений нормативно-методической документацией по подготовке специалистов послевузовского и всех ступеней высшего профессионального образования;

- принимает участие в разработке перечня направлений подготовки (специальностей) высшего и послевузовского профессионального образования;

- участвует в подготовке и экспертизе проектов документов по вопросам развития высшего, послевузовского и соответствующего дополнительного профессионального образования;

- проводит по поручению федерального (центрального) органа управления высшим профессиональным образованием экспертизу аттестационных дел по присвоению ученых званий профессора и доцента преподавателям высших учебных заведений;

- осуществляет по поручению федерального (центрального) органа управления высшим профессиональным образованием рецензирование подготовленных к изданию рукописей учебников и учебных пособий, а также учебной и методической литературы соответствующего дополнительного профессионального образования;

- проводит студенческие олимпиады и конкурсы.

При лицензировании образовательных программ по новому направлению подготовки (при открытии программ обучения по новым направлениям подготовки) на УМО возложены функции эксперта условий реализации образовательной программы. УМО проводит экспертизу документов и готовит заключение, которое в дальнейшем представляется в лицензирующий орган (Рособрнадзор). Экспертиза УМО — платная процедура, и ее оплата производится из внебюджетных средств вуза.

Помимо этого, УМО рекомендует к изданию учебники или учебные пособия с грифом УМО, а также проводит согласование кандидатуры председателя ГАК. Следовательно, большое количество вузов по соответствующим специальностям находится в зависимости от решений УМО, что дает УМО (а значит и базовому вузу) рычаги давления на вузы и определенную академическую власть над ними.

Важно понимать, что к участию в УМО принимаются учебные заведения независимо от формы собственности. Но в действительности это не дает учебному заведению возможности влиять на решения УМО и содержание его работы, так как в деятельности УМО используются административные, а не общественные механизмы управления. Приказом Министерства образования и науки УМО по специальности закрепляется за определенным вузом. Председатель и секретарь УМО назначаются приказом Ректора вуза — «держателя УМО». Следовательно, большое количество вузов по соответствующим специальностям находятся в прямой зависимости от решений вуза — «держателя УМО».

Созданные в конце 80-х годов прошлого века для координации учебной и учебно-методической деятельности вузов, развивающих одноименные специальности и направления подготовки специалистов, УМО во многих случаях превратились в вотчину руководства и базовых кафедр главных вузов — так называемых «держателей УМО». Многие УМО превратились в бизнес-структуры, руководство которых монополизировало определенные сегменты рынка академических благ: «рынок грифов на учебники», «рынок согласующих подписей», «рынок экспертных заключений» и прочее.

Так, согласно Положению о финансировании деятельности Учебно-методического объединения (УМО) вузов Российской Федерации по образованию в области международных отношений при МГИМО (У) МИД России основными источниками финансирования деятельности данного УМО являются внебюджетные источники, к которым относятся добровольные вступительные и членские взносы вузов — членов УМО, которые составляют:

- вступительный взнос — 10 000 руб.;
- ежегодный членский взнос — 5 000 руб. по каждой специальности (направлению подготовки) УМО.

Согласно Положению о финансовой деятельности Учебно-методического объединения (УМО) высших учебных заведений Российской Федерации по образованию в области народной художественной культуры, социально-культурной деятельности и информационных ресурсов при Московском государственном университете культуры и искусств данное УМО устанавливает следующие виды членских взносов:

- вступительные — для вузов, впервые открывающих подготовку по направлениям или специальностям, отнесенным к данному УМО:

- 5 000 руб. — для государственных вузов;

- 10 000 руб. — для негосударственных вузов;

- ежегодные (для вузов, осуществляющих подготовку по специальностям и направлениям, отнесенным к данному УМО):

- 1 000 руб. по каждой открытой специальности или направлению — для государственных вузов;

- 3 000 руб. по каждой открытой специальности или направлению — для негосударственных вузов.

УМО проводят платные конференции, семинары и совещания по проблемам высшего и послевузовского профессионального образования. Официально участие в таких мероприятиях для вузов является добровольным. Однако УМО «дает понять», что если вузы, заинтересованные в грифах УМО на учебниках и в его заключениях хотят обеспечить скорейшее рассмотрение и положительное решение заявленных вопросов, они обязаны оплатить участие в таких мероприятиях (своего рода академическое вымогательство).

Заключение

По данным статистики, сегодня в России частных вузов меньше, чем государственных (40 против 60%), и они обучают меньшее количество студентов (примерно 20% от общего числа). Несмотря на это, именно

их обвиняют в перепроизводстве экономистов и юристов, в низком качестве образовательных услуг. Приходится констатировать, что частные вузы проигрывают государственным не только на рынке, но и идеологически, репутационно, т. е. в сфере PR, GR и информационного обеспечения своей деятельности.

В настоящее время функционирование российских образовательных организаций на свободном рынке высшего профессионального образования в большой степени обусловлено не конкуренцией, а административными отношениями с органами власти, что меняет вектор понимания рыночной власти и доминирующего положения в данной сфере.

Список литературы

1. 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.).
2. Коваленко А. И. Рыночная власть и конкурентная среда на рынках профессионального образования // Ученые записки МПФА. Системы бизнеса. Вып. 4. М.: Московская финансово-промышленная академия; Маркет ДС, 2008.
3. Конкурентов уравниют в правах // Качество образования. №5. 2009.
4. Лукашенко М. А. Высшее учебное заведение на рынке образовательных услуг: актуальные проблемы управления. М.: Маркет ДС, 2003.
5. Письмо Минобразования РФ от 17 июля 2000 г. №24-52-206/10 «О лицензировании высших учебных заведений по программам магистерской подготовки».
6. Письмо Минобразования РФ от 26 февраля 2002 г. № 14-55-130ин/15 «О дополнительных квалификациях».
7. Письмо Рособразования от 11 февраля 2009 г. № 10-ФАО-70ин/10–02 «О порядке исполнения бюджетных смет на 2009 год».
8. Рубин Ю. Б. Теория и практика предпринимательской конкуренции. 7-е изд., перераб. и доп. М.: Маркет ДС, 2008.
9. 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».

A. I. Kovalenko, PhD (Economics), Associate Professor, Chair of Civil Law and Process, Moscow University of Industry and Finance, Moscow, alkovalenko@mffa.ru

COMPETITION AMONG HEIS: INSTITUTIONAL DISCRIMINATION

The article dwells on differences in approaches of Russian antimonopoly bodies and the Expert Educational Association to competition among HEIs. Emphasizing the change in the study paradigm of competitive relations in the sphere of education, the author reveals anticompetitive character of norms and institutions, examines main indicators for institutional discrimination of HEIs.

Key words: competition in the market of educational services, educational law, institutional education environment, status discrimination of HEIs.