



Замечания и предложения Российского Союза ректоров

к проекту федерального закона № 542091-5 «О внесении изменений в отдельные законодательные акты российской Федерации (в части установления имеющим государственную аккредитацию образовательным учреждениям среднего профессионального и высшего профессионального образования контрольных цифр приема граждан на обучения за счет средств соответствующих бюджетов бюджетной системы Российской Федерации)»

I. Законопроект № 542091-5 впервые вводит в законодательство нормы регламентирующие порядок бюджетного финансирования обучения в негосударственных образовательных учреждениях. Концепция законопроекта не предлагалась субъектами права законодательной инициативы - авторами законопроекта и в последствии Комитетом Государственной Думы по образованию к обсуждению Российским Союзом ректоров и его региональным подразделениям.

II. Бюджетное финансирование образования является инструментом обеспечения конституционного права граждан на высшее образование на конкурсной основе за счет средств государственного бюджета.

Конституционные права граждан реализуются на базе методов и организаций, которые в рамках исторического горизонта (50 и более лет) доказали свою эффективность, что является надежной гарантией инвестиций государственных средств в безрисковые активы. В соответствии со сложившейся юридической и экономической практикой органами реализации конституционного права граждан на высшее образование на конкурсной основе за счет средств государственного бюджета являются государственные вузы, основная сфера действия которых – **конституционно-правовые отношения**.

Российские негосударственные вузы не имеют устоявшегося исторического горизонта существования, что не позволяет им играть роль органа реализации конституционного права граждан на высшее образование на конкурсной основе за счет средств государственного бюджета.

Анализ зарубежной практики, к примеру, Германии и Франции, свидетельствует, что обучение за счет средств государственного бюджета осуществляют исключительно государственные вузы, так как контроль реализации такого долгосрочного проекта, как образование, и его результативностью (5 лет – обучение + 5-10 лет контроль результативности – итого: 10-15 лет) возможно только при условии, что государство является учредителем организации, реализующей проект. Негосударственная организация, работающая на государственном подряде, отвечает только за соответствие работ госзаказу, но не за ее последствия.

Исходя из высокой конкуренции в сфере образования, негосударственные вузы в оптимистичном варианте призваны разрабатывать и предлагать экспериментальные методы в сфере образования, эффективность и состоятельность которых должны быть доказаны рыночными и временными параметрами. Негосударственные вузы являются инструментом удовлетворения возможных дополнительных потребностей граждан в сфере образования за их собственный счет и основе частных договорных отношений. Таким образом, основная сфера действия негосударственных вузов – **гражданско-правовые отношения.**

Основная задача **государственных вузов – воспроизводство образовательных методов и методик**, доказавших свою эффективность и состоятельность на основе рыночных и временных параметров. Основная задача **негосударственных вузов –** заполнение рыночных лагун в сфере образования путем **разработки и вывода на рынок новых образовательных продуктов.**

Законопроект послужит стимулом к росту количества негосударственных вузов, не нацеленных на корректировку новых образовательных продуктов, в связи с наличием стабильного дохода из средств федерального бюджета, что в современных социально-экономических и особенно демографических тенденциях представляется не целесообразным.

III. В Пояснительной записке приводятся необоснованные количественные данные, которые приводят к неверным выводам.

Так, согласно Пояснительной записке к законопроекту указано, что *«в качестве реальных претендентов на получение контрольных цифр приема могут выступать не более 40 вузов (из числа действующих в настоящее время негосударственных высших учебных заведений)»*, которые могут претендовать на получение 4,5 тыс. бюджетных мест, *«прежде всего, по следующим укрупненным группам направлений подготовки и специальностей: «Физико-математические науки», «Естественные науки», «Гуманитарные науки», «Социальные науки», «Образование и педагогика», «Экономика и управление», «Информационная безопасность». «Сфера обслуживания», «Информатика и вычислительная техника».*

По указанным укрупненным группам направлений подготовки и специальностей, согласно Пояснительной записке, обучают студентов *«590 государственных и муниципальных высших учебных заведений, контрольные цифры приема в которые в настоящее время составляют 420 тысяч человек»*.

В качестве итога утверждается, что **4,5 тыс. бюджетных мест составляют 1,07% от 420 тыс. человек**. Из чего делается вывод, что *«участие негосударственных высших... учебных заведений в получении контрольных цифр приема за счет средств соответствующих бюджетов не окажет существенного влияния на изменение контрольных цифр приема в государственные и муниципальные образовательные учреждения»*, что не является истинным по следующим основаниям.

Так, 590 государственных и муниципальных высших учебных заведений составляют 90,35% от общего количества государственных и муниципальных высших учебных заведений. 420 тысяч бюджетных мест – это 86,78% от общего количества бюджетных мест, включая очные и заочные отделения вузов, в 2011 году. Если рассматривать бюджетные места только на очных отделениях вузов, то 420 тысяч бюджетных мест – это 126,5% от общего количества таких мест, предоставленных государством в 2011 году.

При этом в Пояснительной записке к законопроекту некорректно сопоставляются два множества: множество **«поступивших по 9 укрупненным группам специальностей в части негосударственных вузов, готовящих студентов по указанным укрупненным группам специальностей»** и множество **«всех поступивших во всех государственных вузах, готовящих студентов по указанным укрупненным группам специальностей»**. А также отсутствует прозрачная система определения 40 негосударственных вузов, которым, согласно Пояснительной записке, предполагается представить контрольные цифры приема, оплачиваемые из средств федерального бюджета.

Обоснованным представляются следующие сопоставления:

1. множество **«всех поступивших во всех государственных вузах, готовящих студентов по указанным укрупненным группам специальностей»** и множество **«всех поступивших во всех негосударственных вузах, готовящих студентов по указанным укрупненным группам специальностей»**;

2. множество **«поступивших по 9 укрупненным группам специальностей во всех негосударственных вузах, готовящих студентов по указанным укрупненным группам специальностей»** и множество **«поступивших по 9 укрупненным группам специальностей во всех государственных вузах, готовящих студентов по указанным укрупненным группам специальностей»**.

По данным Росстата, за последние 10 лет

1. доля поступивших **всех** поступивших во **всех** негосударственных вузах, готовящих студентов по указанным укрупненным группам специальностей от общей численности **всех** поступивших во **всех** негосударственных вузах, готовящих студентов по указанным укрупненным группам специальностей, составляет **около 15%**.

2. доля поступивших **по 9 укрупненным группам специальностей** во **всех** негосударственных вузах, готовящих студентов по указанным укрупненным группам специальностей, от общей численности поступивших **по 9 укрупненным группам специальностей** во **всех** государственных вузах, готовящих студентов по указанным укрупненным группам специальностей, составляет **порядка 10%**.

Учитывая, что в тексте законопроекта никак не ограничен перечень укрупненных групп специальностей, а основной спрос со стороны абитуриентов и, соответственно, негосударственных вузов имеется преимущественно на бюджетные места очных отделений вузов, логично предположить, что речь идет о перераспределении в пользу негосударственных вузов **15% очных бюджетных мест**, или **порядка 50 тысяч очных бюджетных мест**, что является **существенным** для российского образовательного пространства.

IV. Ко второму чтению законопроект был дополнен новыми нормами, касающимися ограничений предоставления льгот при поступлении в вузы. Данные нормы не соответствуют концепции и содержанию законопроекта, принятому в I чтении. Пояснительная записка к законопроекту не содержит обоснования необходимости внесения указанных изменений, не приводятся данные свидетельствующие о проведении соответствующих исследований, касающихся соотношения количества льготных категорий абитуриентов с общим количеством выпускников в последние учебные годы.

Кроме того, необходимо принимать во внимание, что, параллельно с принятием законопроекта Министерство образования и науки готовит проект новых Правил приема в высшие учебные заведения, в соответствии с которым, льгота 1 уровня предоставляется только победителям олимпиад школьников первого уровня и закрепляется приказом Министерством образования и науки в Порядке проведения олимпиад школьников, т.е. вузы теряют право определять льготу для победителей олимпиад первого уровня, что несет достаточно высокий риск оценки такого нововведения как коррупциогенного. Организаторы олимпиад первого уровня, по сути, проводя олимпиаду, уже осуществляют прием определенных лиц (победителей) в вуз (минуя систему ЕГЭ).

Также, в соответствии с проектом новых Правил приема в высшие учебные заведения, исключается возможность предоставления льготы 1 уровня победителям олимпиад 2 и 3 уровня и всем призерам олимпиад школьников.

Между тем, качественные, творческие и сложные олимпиады могут получить 2 и 3 уровни из-за невысокого количества числа участников. В таком случае автоматическое (в соответствии с проектом новых Правил приема в высшие учебные заведения путем закрепления приказом Министерством образования и науки в Порядке проведения олимпиад школьников) лишение победителей таких олимпиад возможности получить льготу поступления без экзаменов является несправедливым, так как льготой 1 уровня награждаются абитуриенты, проявившие наибольший творческий потенциал. Если абитуриент участвовал в качественной, творческой и сложной олимпиаде и стал победителем, то это является достаточным основанием для признания его высокого творческого потенциала. И тот факт, что количество участников в данной олимпиаде оказалось не достаточно для признания ее олимпиадой 1 уровня, не является достаточным для отказа ее победителям в праве получить признание как высокоталантливым и льготу 1 уровня.

Наиболее справедливым и удобным является вариант принятия внесенных и изменений и дополнений в ФЗ «Об образовании», касающихся запрета использования льготы первого порядка в более чем 1 вузе для всех категорий льготников (в том числе победителей/призеров Всероссийской олимпиады школьников) и сохраняющих для абитуриентов с льготой «100 баллов» порядок участия в конкурсе наравне с другими и право использования такой льготы в 5 вузах, вместе с необходимым пакетом подзаконных актов, включая Правила приема в высшие учебные заведения и Порядок проведения олимпиад школьников, которые бы сохранили право вузов определять уровень льготы для победителей и призеров олимпиад школьников разного уровня, проводимых под эгидой Российского совета олимпиад школьников.

V. Предложения:

1. Изменения и дополнения в ФЗ «Об образовании» в части норм о порядке предоставления льгот сформировать в качестве отдельного законопроекта, который принимать вместе с необходимым пакетом подзаконных актов, включая Правила приема в высшие учебные заведения и Порядок проведения олимпиад школьников, которые бы сохранили право вузов определять уровень льготы для победителей и призеров олимпиад школьников разного уровня, проводимых под эгидой Российского совета олимпиад школьников.

2. Включить нормы о порядке участия негосударственных вузов в сфере конституционно-правовых отношений в разрабатываемый проект Федерального закона «Об образовании». Срок вступления в действие поправок в другие законодательные акты, связанные с порядком участия негосударственных вузов в сфере конституционно-правовых отношений, следует увязать со временем вступления в силу разрабатываемого проекта Федерального закона «Об образовании».

3. Провести предварительную отработку порядка распределения контрольных цифр в экспериментальном режиме, не менее чем в течение одного учебного года (одного набора по новым правилам), для наиболее распространенных в негосударственных вузах, направлений подготовки (специальностей) по следующим критериям:

а. Комплектация штатного расписания вуза без учета внешних совместителей заполнена сотрудниками вуза, работающими на полную рабочую ставку, не менее чем на 50%.

б. Доля остепененных кадров среди сотрудников вуза, работающих на полную рабочую ставку, без учета внешних совместителей составляет не менее 50%.

в. Обучение в вузе ведется не менее чем по 7 укрупненным группам специальностей, в соответствии с Общероссийским классификатором специальностей по образованию.

г. Среднее количество направлений подготовки среди укрупненных групп специальностей, в соответствии с Общероссийским классификатором специальностей по образованию, по которым ведется подготовка в вузе, составляет не менее 2.

д. Среднее количество наименований квалификации среди укрупненных групп специальностей, в соответствии с Общероссийским классификатором специальностей по образованию, по которым ведется подготовка в вузе, составляет не менее 9.

е. Наличие у вуза объектов социально-бытовой (включая общежития) и спортивно-оздоровительной (включая поликлиники и профилактории) инфраструктуры.