

**АНАЛИТИЧЕСКИЕ
ЗАПИСКИ ПО ПРОБЛЕМАМ
ПРАВОПРИМЕНЕНИЯ
ФЕВРАЛЬ 2017**

Катерина Губа, Маргарита Завадская

**Лучше
быть неэффективным,
чем негосударственным**
как Рособрнадзор наказывает вузы

аналитическая записка

Лучше быть неэффективным, чем негосударственным: как Рособнадзор наказывает вузы (Серия «Аналитические записки по проблемам правоприменения»). Авторы: Катерина Губа, Маргарита Завадская СПб: ИПП ЕУСПб, 2017. – 12 стр.

Авторы благодарят Михаила Соколова (ЕУСПб) и Никиту Шалаева (СПбГУ) за предоставленные данные мониторинга эффективности образовательных организаций, извлеченные программными скриптами с сайта Министерства образования и науки

Институт проблем правоприменения (The Institute for the Rule of Law) создан в 2009 году в составе Европейского Университета в Санкт-Петербурге. Миссия ИПП – содействие судебной реформе и утверждению принципа верховенства права в России. Направления деятельности – проведение научных исследований, публикации и доведение до сведения широкой общественности их результатов, инициация общественных дебатов, выработка стратегических рекомендаций для всех заинтересованных сторон, включая тех, кто принимает решения, а также развитие обучающих программ. Деятельность института поддерживается Сбербанком, Фондом Кудрина по поддержке гражданских инициатив, Российским научным фондом, компанией АФК-Система и Европейским университетом в Санкт-Петербурге.

Европейский Университет в Санкт-Петербурге (ЕУСПб) был учрежден в 1994 году и начал свою работу как обучающая аспирантура по социальным наукам в 1996 году. Благодаря высокому профессионализму и уникальному научному потенциалу Европейский университет приобрел репутацию одного из самых динамичных и современных образовательных учреждений страны.

Контакты:

191187, Санкт-Петербург,
ул. Гагаринская 3А,
Научно-исследовательский центр
«Институт проблем правоприменения»
Тел.: (812) 386 76 12
E-mail: ipp@eu.spb.ru
www.enforce.spb.ru



Содержание

| | |
|--|----|
| Основные выводы | 3 |
| Контекст | 4 |
| Кого проверяет Рособрнадзор | 5 |
| Проверки Рособрнадзора и группы риска | 8 |
| ЕУСПб в контексте проверок Рособрнадзора | 11 |
| Заключение | 12 |

ОСНОВНЫЕ ВЫВОДЫ

Начиная с 2014 года, Министерством образования и науки (далее – МОН) был взят курс на сокращение числа неэффективных вузов. В первую очередь частных заведений с сомнительного качества программами, а также филиалов, как частных, так и бюджетных заведений. Для определения эффективности вузов МОН была разработана методика мониторинга образовательных организаций. В рамках мониторинга вузы оцениваются по ряду параметров, на основе которых подсчитываются 7 целевых показателей. Вуз признается неэффективным, если не преодолевает пороговые значения четырех показателей.

Какой логикой руководствуется Рособрнадзор, inspectируя вузы? Насколько логика работы ведомства согласуется с задачей улучшения качества образования и науки?

В результате анализа данных мониторинга МОН, картотеки арбитражных дел и данных Рособрнадзора было обнаружено следующее:

1. Чаще всего проверяют частные вузы и филиалы государственных вузов.
2. Рособрнадзор действительно применяет максимально жесткие санкции в виде лишения аккредитации и(или) лицензии **преимущественно по отношению к частным вузам, признанным неэффективными** по мониторингу МОН.
3. При этом **эффективные частные вузы с большей вероятностью сталкиваются с жесткими санкциями** в отличие от неэффективных бюджетных вузов.
4. Бюджетные вузы крайне редко лишаются аккредитации всей организации (а не отдельной программы). Только в двух случаях бюджетных организаций состоялись иски об аннулировании лицензии через суд. Статус **неэффективного бюджетного вуза не угрожает** заведению серьезными санкциями.
5. Рособрнадзор руководствуется узкой логикой оценки образовательной деятельности, преимущественно опираясь на «бумажную» реальность и полностью игнорируя ущерб, наносимый другим видам деятельности вуза – научно-исследовательской работе и международной активности.

Ситуация вокруг Европейского университета в Санкт-Петербурге говорит не только о том, что этот вуз – **исключительный случай** в практике ведомства, но также и о более серьезной проблеме **систематической дискриминации** частных, но при этом эффективных в области научных исследований вузов.

КОНТЕКСТ

Чтобы понимать логику работы регулятора, следует посмотреть, как и кого он подвергает санкциям. Само название Рособrnадзор предполагает, что ведомство должно регулярно посещать учебные заведения с плановыми и внеплановыми проверками. Основной целью проверок является оценка соответствия качества образовательной деятельности установленным стандартам. Если в результате проверки найдены нарушения, то Рособrnадзор вправе применить санкции. Проще говоря, «вузы-двоечники» могут лишиться государственной аккредитации или даже лицензии на ведение образовательной деятельности. «Вузы-отличники» не должны подвергаться столь серьезной каре.

В этом тексте мы проанализируем, какие вузы сталкиваются с самыми серьезными последствиями проверок – лишением государственной аккредитации и аннулированием лицензии через арбитражный суд. Почему эти санкции являются самыми серьезными? Если вуз и его образовательная программа не аккредитованы, то он не имеет право выдавать дипломы государственного образца. Студенты, как правило, стремятся получить признаваемые государством дипломы, поэтому вуз в этом случае потеряет большую долю хороших абитуриентов. Если же вы лишаетесь лицензии, то вы в принципе не можете вести никакую образовательную деятельность, которая в современной России на практике понимается очень широко. И тут вуз рискует потерять даже самых преданных студентов, готовых пожертвовать аккредитацией.

Данные и выборка

Природа нашей выборки такова, что мы пока не можем ответить на вопрос, кого проверяют чаще, а кого реже. Однако мы можем попробовать отыскать какие-то закономерности в том, кого чаще лишают аккредитации и какие вузы чаще оказываются в суде, отвечая по искам Рособrnадзора об аннулировании лицензии. Информация о лишении аккредитации доступна на сайте Рособrnадзора¹. В выборку попал 51 вуз. Картотека арбитражных дел² дает возможность увидеть все случаи, когда Рособrnадзор выступал с иском об аннулировании лицензии. На данный момент многие дела еще находятся в процессе рассмотрения. В большинстве случаев суд удовлетворяет иски Рособrnадзора. В контексте поставленной задачи нам не так важно, чем заканчивается дело. Важен сам факт подачи иска со стороны Рособrnадзора. Всего в выборку попало 41 дело, в каждом из которых Рособrnадзор выступал в роли истца с требованием аннулирования лицензии. Фактически на рассмотрении суда находилось больше дел – 64. Нам пришлось ограничить выборку 2014–2016 годами, а также выбрать только те случаи, по которым была доступна информация из мониторинга эффективности образовательных организаций. Такие мониторинги проводятся МОН ежегодно. Вузам предлагается представить данные о своей деятельности в предыдущем году по нескольким десяткам показателей. Нужно сразу оговориться, что официально МОН не использует эти данные для составления рейтинга, а только делит на основе этих показателей вузы на эффективные и неэффективные.

Действия Рособrnадзора начинаются с проверок. Прежде чем перейти к анализу серьезных санкций мы посмотрим на основные особенности контрольно-надзорной деятельности Рособrnадзора в 2016 году.

¹ <http://isga.obrnadzor.gov.ru/accredreestr/>

² <https://kad.arbitr.ru/>

КОГО ПРОВЕРЯЕТ РОСОБРНАДЗОР

В 2014 году Росособрнадзор начал кампанию по «очищению системы высшего образования». Если в 2013 году было проведено 329 проверок, то в 2014 почти в два раза больше – 612. По словам главы Росособрнадзора³, увеличение контрольно-надзорной деятельности – это необходимая мера, которая должна запустить механизмы внутренней оценки качества в вузах. В случае успеха он рассчитывал на сокращение количества проверок в будущем. Как мы видим по показателям контрольно-надзорной деятельности Росособрнадзора за 2016 год, этот момент все еще не наступил, хотя за прошедший год Росособрнадзор провел 536 проверок.⁴

Проверки делятся на два типа: плановые и внеплановые. Для проведения плановых проверок устанавливается ежегодный план. По плану образовательная организация может быть проверена не чаще одного раза за три года. Если вуз оказался в плане, это вовсе не означает, что он подозревается в нарушении требований и условий ведения образовательной деятельности. Сам факт проведения плановой проверки не зависит от показателей успешности и неуспешности образовательной организации. Плановые проверки проводятся в соответствии с четкими критериями, когда подходят установленные законом сроки.⁵ Другими словами, если в вуз пришла плановая проверка, то, это, конечно, не очень приятно, но серьезно волноваться пока рано. Впрочем, нужно иметь в виду, что Росособрнадзор крайне редко уходит «с пустыми руками».

Как действует Росособрнадзор, если у него появляются основания подозревать вуз в нарушениях, а плановая проверка в ближайшее время не проводится? В таких случаях запускается процедура внеплановой проверки вуза. Чаще всего такие проверки проводятся по поручению других органов власти. Более того, внеплановые проверки являются также формой контроля исполнения предписаний по результатам проведенной ранее проверки.⁶ Если Росособрнадзор посчитал, что предоставленный вузом отчет не свидетельствует об исполнении предписания, то назначается внеплановая проверка. Именно внеплановые проверки составляют большую часть работы по проведению контрольно-надзорных мероприятий ведомства. Например, в 2016 году 459 носили внеплановый характер и только 70 проходили по плану.⁷

Кто попадает под проверки? Абсолютные цифры показывают, что частные организации проверяются чаще бюджетные вузов. В 2016 году было проверено 317 частных организаций и 214 государственных. При переходе к относительным значениям, мы видим, что разница даже более существенная, чем кажется на первый взгляд. В таблице 1 представлены абсолютные значения и проценты, которые подсчитаны от числа всех организаций этой категории. Всего можно выделить четыре типа вуза: частный головной вуз, филиал частного вуза, государственный головной вуз, филиал государственного вуза. Мы видим, что в 2016 году проверили половину всех частных организаций высшего образования и только 19% государственных.

Частные вузы не просто чаще попадают под проверки. Они чаще попадают именно под внеплановые проверки, которые означают, что ведомство располагает какими-либо основаниями для

³ <http://izvestia.ru/news/568792>

⁴ По данным Росособрнадзора «Справка о результатах контрольно-надзорных мероприятий в 2016 году и типичных нарушениях». http://obrnadzor.gov.ru/ru/docs/documents/index.php?id_4=21248

⁵ По закону в плановом порядке организации проверяются спустя три года со дня регистрации юридического лица; окончания проведения последней плановой проверки и после одного года со дня получения лицензии или ее переоформления.

⁶ По данным статистического наблюдения с сайта Росособрнадзора. http://obrnadzor.gov.ru/ru/activity/main_directions/plans_and_reports/

⁷ Эти цифры представлены в обобщенном виде самим Росособрнадзором в справке об итогах деятельности за 2016 год. Для дальнейших расчетов мы использовали данные информационной системы учета результатов государственного контроля (надзора) в сфере образования за 2016 год. Они сопоставимы с итоговыми цифрами Росособрнадзора, но есть некоторые различия. <http://inspect.obrnadzor.gov.ru/?planId=84>

подозрений⁸. Это также подтверждается данными мониторинга за 2016 год. В мониторинге указывается, какие вузы были признаны неэффективными в предшествующие годы и сейчас в них запланированы контрольно-надзорные мероприятия. Таких случаев обнаружилось 0 (ноль) для бюджетных организаций и 212 для частных (31% от всего количества случаев частных вузов). По всей видимости, результаты мониторинга применяются для получения оснований, чтобы провести проверку в отношении частных университетов.

Таблица 1. Частота проверки вузов в зависимости от статуса филиала и принадлежности к бюджетным организациям по данным за 2016 год.⁹

| | Головной вуз | Филиал | Всего |
|-------------------|------------------|------------------|------------------|
| Государственный | 211 (67%) | 106 (34%) | 317 (50%) |
| Негосударственный | 88 (17%) | 126 (20%) | 214 (19%) |
| Всего | 299 (36%) | 232 (25%) | 531 (30%) |

Самый простой способ уменьшить количество образовательных организаций – это закрыть филиалы. В 2016 году были проверены 232 филиала (это четверть от всего количества филиалов). Только 5% проверялись в соответствии с планом. Проверка филиалов проходит обычно без выезда комиссии в организацию, 81% проверок филиала являются документарными. Рособrnадзор пока не предоставил информацию о перечне образовательных организаций, исключенных из реестра лицензий за 2016 год. Однако существуют цифры за 2015 год: по решению самого лицензиата были исключены из реестра лицензии 151 вуза, из них 124 организации являлись филиалами (только две лицензии были аннулированы в силу решения арбитражного суда – НОУ ВПО «Институт экономики и управления в строительстве и промышленности» и НОУ ВПО «Институт свободных искусств и наук»).

Филиалы проверяются независимо от того, частные они или бюджетные. Однако в случае частных организаций головные вузы проверяются значительно чаще своих филиалов. В отношении бюджетных организаций Рособrnадзор проверяет головные вузы и их филиалы приблизительно в равных долях. При этом головные бюджетные вузы проверяются по плану, а их филиалы в основном внепланово. В 2016 году Рособrnадзор по плану проверил 45 бюджетных вузов, из них только 8 были филиалами (всего через проверки прошли 126 бюджетных филиалов). В логике Рособrnадзора внеплановые проверки проводятся в первую очередь в отношении подозрительных заведений с точки зрения их качества. Мы видим, что среди бюджетных вузов подозрительны в первую очередь филиалы. Однако такое различие отсутствует в случае частных организаций. Это может быть связано с «выгодой» от применения санкций, которые в конечном итоге могут повлечь за собой проверки.

В случае плохого сценария по итогам проверки частного вуза можно закрыть весь вуз, аннулирував его лицензию (через арбитражный суд или по «добровольному» заявлению организации).

⁸ Различие выражено не сильно, но критерий χ^2 статистически значим – $\chi^2=4.24$, p-value=0.04.

⁹ Проценты подсчитаны в отношении совокупности всех организаций этого типа (и тех, кого проверяли и тех, кого нет). Для определения размера популяции организаций использовались данные Мониторинга за 2016 год. Данные Росстата предоставляют информацию о количестве государственных и частных организаций высшего образования, однако, отсутствует разделение на филиалы и головные вузы. В целом, данные Мониторинга и Росстата сопоставимы друг с другом. Например, по данным Росстата в 2016 году насчитывалось 530 государственных и 366 частных организаций (без учета филиалов). По данным Мониторинга соответственно 514 и 316. Итоговые цифры размера популяции организаций каждого типа следующие: частный головной вуз (316), частный филиал (310), государственный головной вуз (514), филиал государственного вуза (622).

В случае проверки филиала головной вуз обычно сам закрывает филиал.¹⁰ Тем самым, выигрыш выше в случае проверки головного частного вуза, а не его филиала. В свою очередь, государственные вузы просто не могут стать таким крупным выигрышем для Рособнадзора. В худшем случае им придется закрыть филиал. Нами обнаружено только два случая, когда бюджетным вузам аннулируют лицензию через суд: Тюменская государственная академия мировой экономики управления и права и МОУ ВПО Светский институт народов Кавказа в Хасавюрте.

Что происходит после проверки? Проверка сама по себе является санкцией, если учесть нагрузку для вуза по взаимодействию с Рособнадзором. Однако зачастую проверка – это только начало сценария, который может закончиться лишением права заниматься образовательной деятельностью. Проверка заканчивается простым итогом: нарушения либо выявлены, либо нет. По всей видимости, проверяющие не могут уйти с пустыми руками. Найти нарушения – это их работа и они стараются ее делать хорошо. Так, Рособнадзор сообщает, что за 2016 год было проведено 536 контрольно-надзорных мероприятий. При этом Рособнадзор выдал 471 предписание об устранении выявленных нарушений. Такое предписание – это самое малое, что может ждать вуз в случае проверки. Гораздо хуже, если предписание является повторным и Рособнадзор не считает, что отчет организации свидетельствует об исполнении предписания. В этом случае вуз может столкнуться с приостановлением государственной аккредитации, ее лишением, запретом на прием студентов, приостановлением действия лицензии на осуществление образовательной деятельности.¹¹ Санкция, которая полностью парализует деятельность организации – это аннулирование лицензии на основании решений арбитражных судов.

Мы будем рассматривать те санкции Рособнадзора, которые критичны для выживания вуза. Речь идет о двух: лишение государственной аккредитации и аннулирование лицензии на право ведения образовательной деятельности. Собрав данные МОН, сопоставив их с материалами арбитражной практики об аннулировании лицензий и предписаниями о лишении аккредитации, можно обнаружить некоторые повторяющиеся образцы.

¹⁰ Рособнадзор публикует на сайте список образовательных организаций, чьи лицензии исключены из реестра, указывая отдельно, в каких случаях лишение происходило по решению самого лицензиата. Большая часть таких решений приходится на филиалы.

¹¹ По результатам работы Рособнадзора за 2016 год приостановлено действие государственной аккредитации 126 вузам и филиалам, в 75 – запрещен прием, в 15 – приостановлено действие лицензии, у 11 образовательных организаций прекращено действие лицензии и 20 – лишены государственной аккредитации образовательной деятельности.

ПРОВЕРКИ РОСОБРНАДЗОРА И ГРУППЫ РИСКА

Кто чаще всего оказывается ответчиком в суде по делу об аннулировании лицензии и кого чаще лишают государственной аккредитации? Из 1 748 случаев (единица наблюдения – вуз-год)¹² серьезные санкции обнаружены в 134 случаях, что составляет около 7.7%. В первую очередь, это, действительно, вузы, признанные МОН неэффективными по результатам мониторинга. Неэффективных вузов около 20% всей выборки (334 из 1 682 случаев). Примерно две трети неэффективных вузов попали под санкции со стороны Рособнадзора, что в целом говорит о соответствии действий регулятора его целям. Однако мы также обнаруживаем неэффективные, но не попавшие под санкции (262 случая, 78.4% от числа всех неэффективных вузов) и, самое интересное, эффективные, но оказавшиеся в тяжбах с ведомством (44 случая, 3.2% от числа всех эффективных вузов). В этой категории мы обнаруживаем преимущественно вузы экономического профиля. Вузы признаются неэффективными, когда их показатели работы по международной активности, образованию, публикациям и финансам не преодолевают установленные МОН пороговые значения. Другими словами, даже если вузы плохо справляются, это не достаточно для применения серьезных санкций (или к ним еще не пришли), и наоборот, санкции ждут тех, кто достигает нужных значений показателей.

Политика МОН по «очищению системы высшего образования» предполагает сокращение количества вузов. Санкции Рособнадзора не обязательно должны затронуть всех. Первые кандидаты на вылет – частные вузы и многочисленные филиалы бюджетных вузов.¹³ Доля «наказанных» среди бюджетных вузов несоразмерно ниже – всего 2 из 1045 случаев (уже упомянутые Тюменская государственная академия мировой экономики, управления и права, Светский институт народов Кавказа), в то время, как доля «наказанных» среди частных вузов – 132 случая из 569. Среди них многочисленные вузы, в названии которых присутствуют слова «управление» – Ижевский институт управления, Московский институт управления, Рязанский институт управления и права. В этом же списке мы найдем организации с менее специализированной нишей образовательных услуг: Гуманитарно-прогностический институт, Международный славянский институт или Академический международный институт.

Иными словами частные и неэффективные лишаются аккредитаций и лицензий с гораздо большей вероятностью. При этом если вуз бюджетный, но неэффективный по показателям МОН, то риск оказаться под санкциями в разы ниже, чем у частного, вне зависимости от того, эффективным или неэффективным является частный вуз. Если ты не эффективный, то лучше быть бюджетным, чем частным. В этом случае вуз может избежать не только серьезных санкций, но и дополнительных контрольно-надзорных действий. Худшее, что может случиться с бюджетным вузом – это закрытие филиалов и лишение аккредитации отдельных программ. Вуз, конечно, потеряет доходы, но сможет продолжить свою деятельность. Среди бюджетных неэффективных мы находим вузы самого разного профиля: Южно-Уральский профессиональный институт, Липецкий государственный педагогический университет, Литературный институт им. Горького, Государственный академический университет гуманитарных наук, Академия акварели и изящных искусств Сергея Андрияки, Набережно-Челнинский государственный торгово-технологический институт.

¹² Для анализа различных параметров вузов использовались данные МОН за 2015 и 2016 годы. Соответственно если вуз проходил мониторинг дважды, то в базе он появлялся за каждый год отдельно.

¹³ Тип организации устанавливался по данным мониторинга МОН о ведомственной принадлежности организации. К частным были отнесены те организации, которые появились в категории «частные образовательные организации». Все остальные были отнесены к бюджетным организациям (это вузы с ведомственной принадлежностью различных министерств, муниципалитетов и субъектов РФ, федеральных агентств и т.д.).

Таблица 2. Частота санкций в зависимости от эффективности вуза

| | Неэффективные вузы | Эффективные вузы | Всего |
|--------------------|--------------------|------------------|--------------|
| Отсутствие санкций | 262 (78.4%) | 1 304 (96.8%) | 1 566 (93%) |
| Наличие санкции | 72 (21.6%) | 44 (3.25) | 116 (7%) |
| Всего | 334 (100%) | 1 348 (100%) | 1 682 (100%) |

Таблица 3. Частота санкций в зависимости от типа вуза

| | Бюджетные вузы | Частные вузы | Всего |
|--------------------|----------------|--------------|-------|
| Отсутствие санкций | 1 045 | 569 | 1 614 |
| Наличие санкции | 2 | 132 | 134 |
| Всего | 1 050 | 698 | 1 748 |

Что если вуз частный, но вполне эффективный по тем же критериям МОН? Таких случаев всего 44. Судя по всему, эффективность как щит от санкций со стороны Рособнадзора работает гораздо слабее, нежели статус бюджетной организации. Для сравнения: вероятность оказаться под санкциями Рособнадзора составляет около 3%, если вуз признан эффективным, и 22% – если это не так. При прочих равных условиях вероятность оказаться под санкциями у бюджетной организации составляет менее 1% (!), а у частной – 11%.

Учитывая, что эффективные бюджетные вузы вообще не наказывают (всего 2 случая за два года мониторинга), то признанные эффективными частные вузы, подвергаются диспропорционально высокому риску санкций со стороны Рособнадзора. В среднем в одном случае из 10 частный эффективный вуз окажется под угрозой лишения лицензии или аккредитации образовательных программ.

Таблица 4. Вероятность санкций со стороны Рособнадзора в зависимости от типа организации

| Тип | Вероятность санкций (p, от 0 до 1) |
|---------------------------|------------------------------------|
| 1 Бюджетный неэффективный | 0.002 |
| 2 Бюджетный эффективный | 0.000 |
| 3 Частный неэффективный | 0.24 |
| 4 Частный эффективный | 0.11 |

Прим.: Предсказанные вероятности получены на основании логит-модели, где зависимая переменная – наличие или отсутствие санкций (см. определение выше), предикторы – тип вуза и признание вуза эффективным (выполнение 4 и более критериев, установленных МОН). Оба предиктора статистически значимы. Сила модели – ок. 27%. Интерактивные эффекты невозможно протестировать, поскольку нет достаточной вариации внутри категории бюджетных организаций.

Еще одна тонкость заключается в том, что Рособнадзор рассматривает деятельность вуза в довольно узком ключе. Если МОН оценивает вуз по целому набору критериев, которые затем агрегирует вокруг как минимум четырех показателей – образование, наука, международная и финан-

сово-экономическая деятельность – то, Рособнадзор руководствуется довольно узким представлением о том, как должны работать вузы. В частности, если посмотреть на связь между достижениями по четырем показателям, измеряемым МОН и вероятностью оказаться в числе ответчиков в суде, то мы не обнаружим никакой связи между научными достижениями вуза и санкциями.

Если применить ряд простых эконометрических техник к анализу вероятности применения санкций со стороны Рособнадзора, то мы видим, что если связь и есть, то она наблюдается только с показателем качества оказания образовательных услуг и международной деятельностью вуза. Чем выше показатель по критерию образования, тем ниже вероятность санкций. Однако эффект совсем небольшой – каждая дополнительная единица улучшения этого показателя снижает отношение шансов менее, чем на 1%. В целом это логично. Показатель улучшили – санкции отдалили. Тем более соблюдение образовательных стандартов – прямая функция надзорного ведомства.

С другой стороны, удивляет, что другие показатели не играют фактически никакой роли в оценке Рособнадзором деятельности вуза. Нет никакой (!) связи между научно-исследовательскими показателями и вероятностью быть подвергнутым санкциям. Финансовая активность также не имеет никакой связи с санкциями со стороны Рособнадзора. Примечательно, что одна единица улучшения показателя международной деятельности неожиданно увеличивает вероятность санкции со стороны Рособнадзора на 2.6%. Наконец, в 2016 году количество санкций со стороны Рособнадзора существенно возросло: риск оказаться под прессом в 2016 году выше, чем в 2015.

То есть все попытки государства и МОН стимулировать улучшение публикационной активности, качества исследований, привлечения грантов никак не учитываются надзорными органами. Хуже того, есть поощряемые МОН критерии, за которые теоретически можно даже пострадать от действий регулятора в сфере образования.

Таблица 5. Отношение шансов¹⁴ (odds ratio) наложения строгих санкций со стороны Рособнадзора в зависимости от ключевых критериев эффективности вузов, установленных Министерством образования и науки (МОН)

| Переменные | Отношение шансов | S.E. |
|---------------------------------------|------------------|--------|
| Международная деятельность | 1.026* | (0.01) |
| Научно-исследовательская деятельность | 1.000 | (0.00) |
| Образовательная деятельность | 0.997*** | (0.00) |
| Финансово-экономическая деятельность | 1.000 | (0.00) |
| 2016 год | 1.818** | (0.48) |
| Константа | 0.087*** | (0.03) |
| PsR ² | 0.10 | |
| N | 1,463 | |

*** $p < 0.01$, ** $p < 0.05$, * $p < 0.10$

¹⁴ Отношение шансов (ОШ) – это мера связи между воздействием фактора риска и последствием. Показатели больше единицы интерпретируются как положительные, в меньше единицы – как отрицательные. Например, если ОШ=1.818, то мы считаем, что воздействие фактора риска увеличивается на 81,8%. Если же ОШ=4.000, то мы считаем, что воздействие фактора риска увеличивается в 4 раза, т.е. на 400%. Значения ОШ=0.55 считываются как то, что воздействие фактора риска снижается на 45%.

ЕУСПб в контексте проверок Рособнадзора

При прочих равных условиях, ЕУСПб как частный, но при этом эффективный вуз, даже с учетом особого внимания со стороны ведомства, оказался в исключительной ситуации. ЕУСПб не просто эффективный университет, его показатели в разы превышают средние показатели других эффективных вузов. ЕУСПб занимает лидирующие позиции в рейтингах МОН по научно-исследовательской деятельности: медианное значение показателя составляет 696, в то время, как у ЕУ этот показатель – около 3000, то есть ЕУСПб демонстрирует показатели в 5 раз превышающие медианный вуз. Схожая ситуация с финансовыми показателями, где ЕУСПб является лидером как на фоне частных, так и бюджетных вузов.

Критерий образовательной деятельности в случае ЕУСПб не работает, так как вуз не ведет набор по ЕГЭ. Соответственно достоинства или недостатки ЕУСПб не видны надзорному органу (если он как-то обращается к данным мониторинга МОН). По критерию международной деятельности ЕУСПб также имеет достойные показатели, превышающие медиану.

Таблица 6. Показатели ЕУСПб относительно медианных показателей по стране

| Критерий | Медианное значение за 2015–2016гг. | Показатель ЕУСПб за 2015 | Показатель ЕУСПб за 2016 | Δ (показатель за 2016 — медиана) |
|---------------------------------------|------------------------------------|--------------------------|--------------------------|----------------------------------|
| Международная деятельность | 3.86 | 9.21 | 8.19 | +4.33 |
| Научно-исследовательская деятельность | 696.5 | 2826.86 | 3172.89 | +2476.39 |
| Финансово-экономическая деятельность | 735.5 | 9948.81 | 40927.49 | +40191.5 |

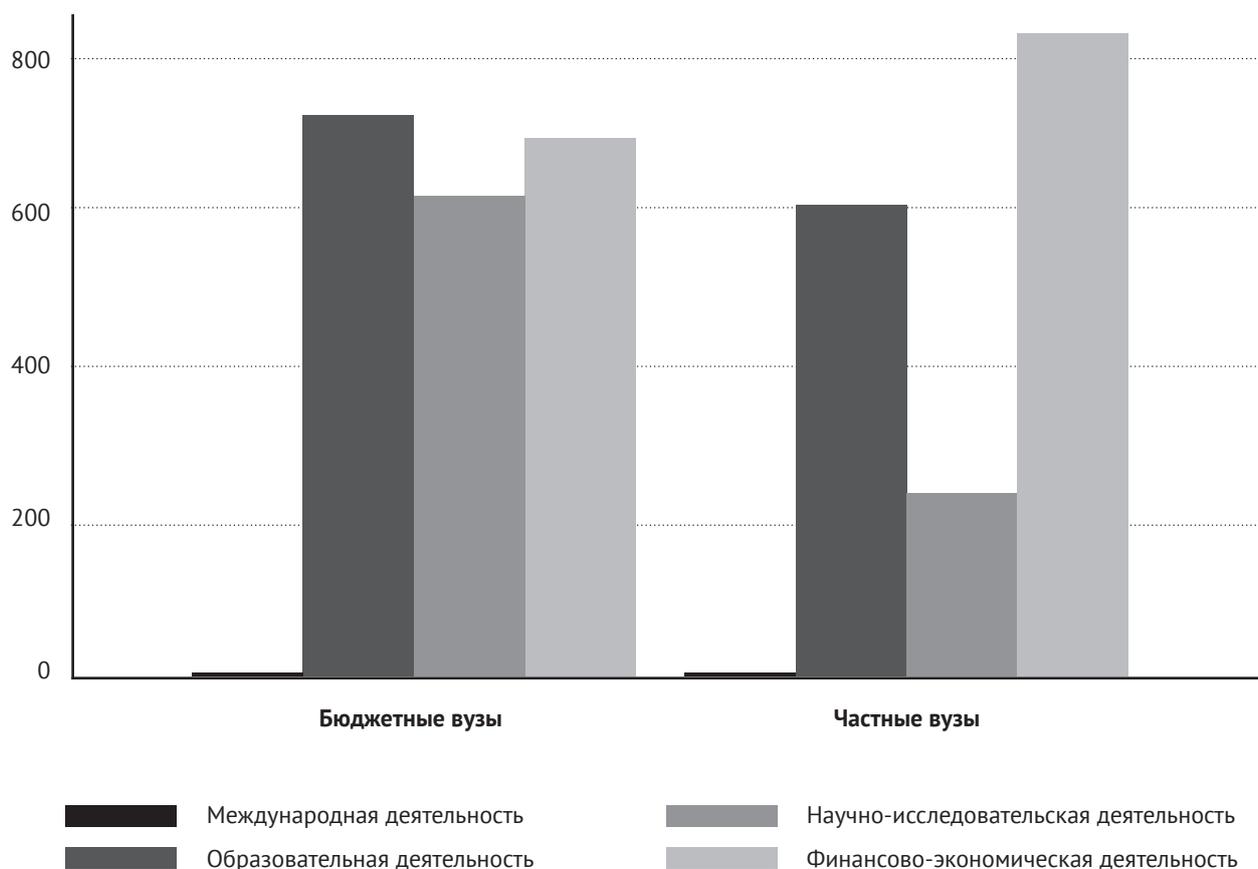
Источник: МОН

На фоне частных вузов, ЕУСПб выглядит абсолютным чемпионом и со всей очевидностью выпадает из общих закономерностей, характерных для этой категории вузов: высокие показатели по финансовым критериям, более скромные достижения в области науки и совсем отстающие в области образования. Впрочем, и в команде бюджетных вузов, ЕУСПб занимает лидирующие позиции по показателям, связанным с наукой и привлеченными грантовыми средствами (см. Соколов 2017¹⁵).

Таким образом, мы наблюдаем ситуацию, когда надзорный орган сокращает число филиалов и неэффективных частных учебных заведений. При этом он руководствуется лишь формальной стороной, связанной с образовательной деятельностью, полностью игнорируя другие, не менее важные аспекты деятельности вуза.

¹⁵ https://eu.spb.ru/images/news/2017/docs/Pokazateli_effektivnosti_EUSP_030217.pdf

Рисунок 1. Сравнение «сырых» медианных показателей эффективности МОН бюджетных и частных вузов



ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Мы пишем не о том, что ЕУСПб в принципе не должен был оказаться в ситуации применения крайне жестких санкций (хотя он и принадлежит к группе риска – частным вузам). Скорее, мы поднимаем вопрос о том, что деятельность Рособнадзора как надзорного ведомства может нанести ущерб *любым* альтернативным государственной формам образования и науки в России, *при этом поощряя сохранение неэффективных бюджетных*. Санкции, накладываемые надзорной инстанцией, оказываются несоразмерными с общим ущербом, наносимым другим показателям, которые так ценит МОН.