

УДК 336.14:378  
ББК 65.261.55

DOI: 10.25683/VOLBI.2018.43.273

**Makarychev Vladimir Aleksandrovich**,  
post-graduate student of the department of the theory of finance,  
credit and taxation,  
Volgograd State University,  
Volgograd,  
e-mail: justimak@mail.ru

**Макарычев Владимир Александрович**,  
аспирант кафедры теории финансов,  
кредита и налогообложения,  
Волгоградского государственного университета,  
г. Волгоград,  
e-mail: justimak@mail.ru

## ПРОБЛЕМЫ БЮДЖЕТНОГО ФИНАНСИРОВАНИЯ ВЫСШИХ УЧЕБНЫХ ЗАВЕДЕНИЙ: СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ НОРМАТИВНО-ПОДУШЕВОГО МЕХАНИЗМА

### THE ISSUES OF BUDGET FINANCING OF HIGHER EDUCATIONAL INSTITUTIONS: IMPROVEMENT OF THE REGULATORY-PER CAPITA MECHANISM

08.00.10 – Финансы, денежное обращение и кредит  
08.00.10 – Finance, monetary circulation and credit

*В статье анализируется опыт финансирования образования в России в XIX–XX веках с целью выявления закономерностей и факторов, позволивших российской науке занять лидирующее положение в мире. Рассмотрение механизма бюджетного финансирования высшего образования в настоящее время позволило выявить ряд проблем, препятствующих развитию эффективности учреждений высшего образования. Предложенный региональный коэффициент эффективности вуза позволит более эффективно распределять бюджетные средства, стимулировать высшие учебные заведения в регионах совершенствовать механизмы образовательного процесса и финансового менеджмента.*

*The article analyzes the experience of financing education in Russia in the XIX–XX centuries in order to identify patterns and factors that allowed Russian science to take a leading position in the world. Consideration of the mechanism of budget financing of higher education has now revealed a number of problems that impede the development of the effectiveness of higher education institutions. The proposed regional efficiency factor of the University will allow more efficient allocation of budget funds; stimulate higher education institutions in the regions to improve the mechanisms of the educational process and financial management.*

*Ключевые слова: высшее учебное заведение, финансирование, норматив, ассигнования государственного бюджета, нормативно-подушное финансирование, мониторинг эффективности, региональный коэффициент эффективности вуза, Болонская конвенция, расходы федерального бюджета, методы финансирования, ограниченность бюджетных средств.*

*Keywords: higher education institution, financing, regulations, provisions of the state budget, per capita financing, monitoring of efficiency, regional efficiency of the University, the Bologna Convention, the Federal budget expenditures, methods of financing, budget constraints.*

#### Введение

Президентом Российской Федерации был провозглашен курс на инновационное развитие страны. Особая значимость в этом процессе возлагается на реализацию человеческого потенциала, повышение человеческого капитала: наиболее эффективное применение знаний и умений людей для постоянного улучшения технологий, экономических

результатов, жизни общества в целом [1]. В связи с этим ключевую роль приобретает система высшего образования, задачами которой является обеспечение РФ профессиональными кадрами, способными решить задачи безопасности и социально-экономического прогресса страны.

**Актуальность** работы обусловлена необходимостью поддержания финансовой стабильности в условиях дефицита бюджетного финансирования высших учебных заведений и развития стимулирования увеличения эффективности вузов. **Научная новизна** заключается в разработке регионального коэффициента эффективности вуза для оптимизации распределения бюджетных средств высшим учебным заведениям.

**Целью** настоящего исследования выступает совершенствование нормативно-подушного механизма бюджетного финансирования высших учебных заведений.

Достижение поставленной цели исследования возможно при решении следующих **задач**:

- изучить опыт финансирования образования в Российской Империи и СССР;
- раскрыть теоретические аспекты современного финансирования высшего образования;
- определить перспективы и предложить пути совершенствования финансирования учреждений высшего образования.

Развитие высшего образования необходимо рассматривать как составную часть государственной образовательной системы. Важно понимать, что развитие образовательной системы во многом определяется социально-экономической политикой государства, уровнем государственного финансирования, а также механизмами стимулирования деятельности образовательных организаций.

В становлении процесса образования в России на протяжении истории на каждом отрезке времени воспроизводились взаимоотношения субъектов деятельности: учебных заведений и государства, которые представляли собой определенные системы финансовых отношений. Однако главной целью таких отношений всегда было повышение рациональности использования бюджетных средств для получения наилучших результатов образовательной деятельности.

Изучение трудов А. Е. Иванова, Д. Л. Сапрыкина, А. И. Авруса, П. Грегори и других по вопросу финансирования учебных заведений в XIX — начале XX века позволило выделить основные источники поддержки образования в данный период:

1) бюджетные, то есть средства государственного казначейства, которые распределялись через Министерство народного просвещения и другие ведомства (военное ведомство, Святейший правительствующий синод и т. д.);

2) средства городов, земств, волостей, сельских обществ и т. д.;

3) иные общественные средства: дворянства, приходских попечительств и др.;

4) частные пожертвования;

5) плата за обучение;

6) собственные средства: учебные заведения имели хозяйственную самостоятельность и обладали значительными капиталами, приносящими доход в виде процентов.

Существенно, что в Российской Империи присутствовала высокая прозрачность финансовой информации о деятельности образовательных заведений. Сметы расходов и финансовые отчеты о деятельности публиковались ежегодно, как правило. Контроль за целевым использованием и эффективностью расходования денежных средств осуществлялся как государством, так и обществом.

Это стало возможным благодаря механизму государственно-общественного управления образованием. Учредителями учебных заведений являлись земства, города, сословия и общественные организации. Поэтому интересы общества и государства были обеспечены установленной законодательно процедурой управления школ.

В XX веке наблюдается переход всех сфер деятельности государства к принципам плановой экономики, в том числе и в сфере образования. Основным источником финансирования высших учебных заведений является государственный бюджет соответствующего уровня. Типовой устав высшего учебного заведения, утвержденный Советом Народных комиссаров Союза ССР от 5 сентября 1938 года, включал следующие источники финансирования деятельности вузов:

1) ассигнования государственного бюджета;

2) специальные средства, получаемые от доходов научно-исследовательских работ;

3) если учебное заведение находилось в ведении кооперативных организаций, то средства на их деятельность предусматривались сметами этих организаций.

Распределение государственных ассигнований производилось в соответствии с установленными классификациями бюджетов общесоюзного, республиканского или местного уровней.

Нормативный характер финансирования подразумевал финансирование учебных заведений на основании финансовых планов по осуществлению подготовки специалистов соответствующих министерств или планов кооперативных организаций. Для каждого учебного заведения, вне зависимости от уровня и ведения, должна была составляться годовая финансовая смета, которая утверждалась органом, которому это учебное заведение подведомственно.

Расходы по строительству новых учебных заведений, закупке оборудования и содержанию помещений вузов формировались в соответствии с количеством обучающихся, ставками заработной платы профессорско-преподавательского состава, нормами материального обеспечения и объемом капитального строительства. Исходные значения для исчисления итоговых объемов финансирования высших учебных заведений определялись решениями Совета народных комиссаров СССР.

Основным плановым документом, на основании которого определялись объем и структура государственных ассигнований, являлась смета, которая формировалась в два

этапа. На первом этапе составлялся проект сметы на основе контрольных значений финансирования, определяемых исходя из двух показателей:

1) лимит бюджетных средств на образование;

2) данные о материальном и финансовом положении образовательного учреждения.

При этом объемы и контрольные значения бюджетных ассигнований согласовывались на заседаниях с руководителями учебных заведений. Наряду с контрольными значениями определялись нормы расходов, устанавливалась штатная численность и ставки оплаты труда работников образовательных учреждений в пределах утверждаемых фондов заработной платы, количества обучающихся и другие показатели деятельности образовательных учреждений. По контрольным значениям составлялись сметы, которые представлялись для включения в проект бюджета.

На втором этапе, уже после принятия бюджета, в составленные ранее сметы вносились итоговые поправки на основании установленных объемов и структуры бюджетных ассигнований на соответствующий год, после чего сметы утверждались. При разработке финансово-экономических планов на предстоящий квартал и месяц в рамках утвержденного бюджета и смет расходов требовалось учитывать фактор сезонности: закупок учебного оборудования и книг, выплаты заработной платы за отпускной период и прочее.

В СССР высшему образованию отводится роль одного из приоритетных направлений государственной политики. Достаточное финансирование послужило катализатором развития системы высшего образования. К 1991 году количество учебных заведений высшего образования увеличилось в семь раз, количество студентов возросло до 2 824 тысяч человек (см. таблицу).

Таблица

**Динамика количества учреждений высшего образования**

Годы	Число учебных заведений	В них студентов — всего, тыс. человек	На 10 000 человек населения приходилось студентов
1914	72	86,5	10
1917	150	149	16
1927	90	114,2	...
1940–1941	481	478,1	43
1950–1951	516	796,7	77
1960–1961	430	1 496,7	124
1970–1971	457	2 671,7	204
1975–1976	483	2 856,9	212
1980–1981	494	3 045,7	219
1985–1986	502	2 966,1	206
1990–1991	514	2 824,5	190

В современной России финансирование образовательных организаций осуществляется на основе многоуровневости (из федерального, регионального и местного бюджетов) и многоканальности (из бюджета и иных внебюджетных источников). Финансовое обеспечение оказания государственных и муниципальных услуг в сфере образования в Российской Федерации осуществляется в соответствии с законодательством РФ — Федеральный закон «Об образовании в Российской Федерации» от 29.12.2012 № 273-ФЗ, а также подзаконными нормативными актами Министерства образования и науки РФ, Министерства финансов РФ и др.

После присоединения к Болонской конвенции в 2003 году перед Россией встал вопрос адаптации системы подготовки высококвалифицированных кадров к мировым стандартам обучения. Государство, параллельно меняя структуру и состав учреждений высшего образования, предоставило вузам свободу в выборе источников финансирования, а также возможность коммерциализации своей основной деятельности. Одним из важнейших рычагов управления этим процессом служит государственный механизм финансирования вузов. Развитие сферы высшего образования рассматривается в качестве одной из главных общегосударственных задач, вследствие чего она финансируется в основном из федерального бюджета.

В настоящее время в российской практике происходит постепенный процесс перераспределения источников финансирования государственных систем высшего образования и механизмов распределения бюджетных средств между высшими учебными заведениями.

Для обеспечения сопоставимости данных федерального бюджета по годам с целью отражения реальной динамики расходов государства на систему высшего образования следует скорректировать данные на среднегодовую инфляцию (на основании данных Федеральной службы государственной статистики), пересчитав их к ценам 2016 года. Рисунок отражает сокращение реальных расходов на высшее образование в федеральном бюджете.

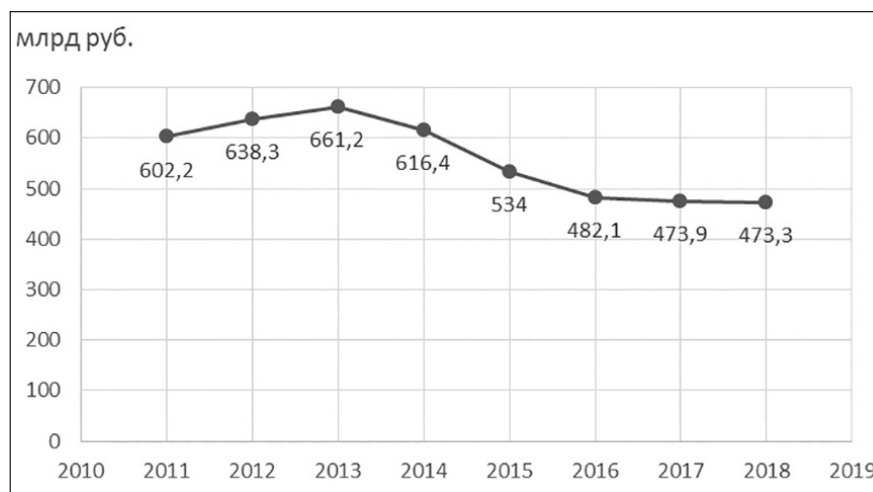


Рисунок. Расходы федерального бюджета на высшее образование к ценам 2016 года

Нисходящая динамика обусловлена ростом контингента высших учебных заведений и ограниченностью бюджетных ресурсов, их перераспределением в пользу расходов на оборону и др. Данная тенденция требует повышения эффективности использования государственных средств и привлечения различных негосударственных источников, в то же время увеличения информационной открытости деятельности вузов.

Для решения данных задач Министерство образования и науки РФ совместно с Министерством финансов РФ отдают предпочтение стратегическому планированию и бюджетированию, ориентированному на результат. Непосредственными результатами деятельности вуза является предоставление определенного качества и объема образовательных услуг. Показатели непосредственных результатов деятельности включают в себя количество студентов, которые обучены по определенным программам, процент выпускников, устроившихся по специальности, и т. д. Конечным результатом является социально-экономический эффект от предоставленных вузом услуг для их получателей, например, карьерный рост выпускников по специальности, доходы выпускников, удовлетворенность работодателей качеством подготовки специалистов.

Внедрение нормативного финансирования в российской социально-экономической сфере началось с установления базовых принципов нормативного финансирования государственных услуг, что ознаменовало переход от сметного финансирования. В высшем образовании данные принципы должны отвечать следующим требованиям:

1) расчет норматива бюджетного финансирования на одного учащегося и одну специальность (направление подготовки), а не на одно учреждение;

2) составление норматива исходя из текущих расходов, непосредственно влияющих на стоимость образовательной услуги;

3) прозрачность выделения бюджетных средств.

Внедрение нормативного финансирования образования преследует ряд стратегических целей:

— переход от финансирования образовательных учреждений к финансированию востребованных специальностей (направлений подготовки), что будет стимулировать конкуренцию на рынке образовательных услуг;

— отражение реальных затрат на реализацию образовательных программ;

— оптимизация системы образовательных учреждений;

— создание условий для эффективного управления бюджетными средствами в сфере образования в соответствии с приоритетными задачами государственной политики.

В настоящее время продолжается реформа финансового обеспечения образовательных организаций, которая направлена на совершенствование нормативно-подушевого финансирования образовательных программ. При расчете финансового обеспечения оказания государственных услуг в сфере образования вводятся единые для всех вузов индивидуальные нормативные затраты, которые дифференцируются по специальностям (направлениям подготовки).

Нормативно-подушевое финансирование подразумевает непосредственную связь объемов финансирования учебных заведений с контингентом обучающихся. Государство стремится создать единые прозрачные нормативы финансирования образовательных программ.

Очевидно, что от специальности и направления подготовки зависит требуемый объем средств. Так, обучение



студента-инженера требует больших затрат, чем подготовка студента-гуманитария: необходимость дополнительного лабораторного оборудования для технических специальностей, необходимость дополнительного учебно-вспомогательного персонала (например, лаборанты, технический персонал). Влияние на стоимость обучения могут оказывать также особенности учреждений высшего образования, например, географическое положение, особый статус. Данные различия в материальных и трудовых ресурсах лежат в основе нормативно-подушевого финансирования.

Специальности (направления подготовки), по которым установлены равные базовые нормативные затраты на оказание единицы образовательной услуги, объединены в стоимостные группы.

Для нивелирования возможных негативных последствий перехода на нормативно-подушевое финансирование Министерство образования и науки России применяет следующие общие принципы:

- постепенность перехода к единым нормативам по специальностям;

- введение системы корректирующих коэффициентов.

Вместе с перечнем стоимостных групп и базовых нормативных затрат приказами Министерства образования и науки России утверждаются корректирующие коэффициенты, играющие важную роль в системе нормативно-подушевого финансирования. Они применяются к отдельным составляющим базовых нормативных затрат и позволяют учесть объективные факторы, определяющие различия в стоимости образовательных услуг вузов, помимо основных параметров, которые учитываются при формировании стоимостных групп.

Корректирующие коэффициенты состоят из территориального и отраслевого. Территориальный корректирующий коэффициент учитывает средний уровень заработной платы в регионе, государственное регулирование цен на коммунальные услуги.

Отраслевые корректирующие коэффициенты, отражающие специфику оказания образовательных услуг, включают коэффициенты, учитывающие:

- форму обучения;

- порядок реализации образовательных программ и используемые технологии;

- место обучения;

- категории получателей услуги.

Корректирующие коэффициенты выступают важным инструментом реализации приоритетов государственной политики в сфере высшего образования.

У системы финансирования деятельности учебных заведений, основанной на показателях результативности, есть как достоинства, так и недостатки. Можно выделить следующие положительные стороны:

- данный механизм стимулирует вузы более рационально использовать бюджетные средства;

- совершенствуется механизм мониторинга и рейтинга различных организаций на основании унифицированных показателей;

- повышение открытости и отчетности.

Однако высказываются серьезные доводы против данной методики:

- преимущество получает организация, ориентированная на улучшение количественных показателей, а не качественных;

- создаются стимулы для искажения данных;

- трудность измерения качества образования: количество подготовленных специалистов не отражает качества оказанных образовательных услуг.

Исследователи методов финансирования системы высшего образования на основе показателей результативности испытывают сложности именно в обосновании показателей результатов деятельности вузов. Одним из главных показателей, отражающих деятельность вузов, является численность студентов, окончивших вуз в установленные сроки. Но, как было сказано ранее, это не отражает качества знаний выпускников. Для решения данной проблемы предпринимаются попытки создания интегрального показателя, который бы отражал качество предоставляемых образовательных услуг.

Ограниченность бюджетных средств на данном этапе экономического развития страны ставит перед руководителями Министерства образования и науки РФ и Министерства финансов РФ новые вызовы — грамотное распределение бюджетных средств между участниками рынка образовательных услуг при сохранении и совершенствовании качества обучаемых специалистов.

Вузам необходимо демонстрировать свои конкурентные преимущества для получения от государства как можно большего объема финансовых средств.

По нашему мнению, необходимо ввести региональный коэффициент эффективности вуза, основанный на результатах мониторинга эффективности деятельности образовательных организаций высшего образования. Университеты — лидеры мониторинга осваивают бюджетные средства наиболее рационально, следовательно, они достойны дополнительного финансирования от государства через увеличение количества бюджетных мест, целевых выплат, направленных на улучшение инфраструктуры и т. д.

Показатели, применяемые для расчета регионального коэффициента эффективности вуза, предлагается использовать средневзвешенные для нивелирования эффекта масштаба крупных вузов. Эти показатели должны характеризовать:

1. Образовательную деятельность, которая отражает совокупность количественных и качественных результатов непосредственной образовательной деятельности вуза: средний балл за ЕГЭ абитуриентов; удельный вес студентов, освоивших полностью образовательную программу, и т. д.

2. Научно-исследовательскую деятельность: число публикаций, число грантов, доходы от НИОКР и др.

3. Международную деятельность: численность иностранных студентов, объем средств от образовательной деятельности, полученных от иностранных граждан и юридических лиц.

4. Инфраструктуру: техническое оснащение образовательного процесса (площадь учебно-лабораторных помещений, количество печатных учебных изданий и т. д.).

5. Конкурентоспособность выпускников на рынке труда: удельный вес выпускников, трудоустроившихся в течение календарного года после окончания вуза.

6. Уровень кадрового состава: число научно-педагогических работников с ученой степенью на 100 чел. студентов и т. д.

7. Социокультурную активность студентов: количество студентов, принимающих участие в общественно значимых мероприятиях.

Данные показатели, кроме последнего, находят отражение в мониторинге эффективности деятельности образовательных организаций высшего образования (далее — Мониторинг), который проводится в России с 2012 года.

Нормативную базу Мониторинга составляют Закон Российской Федерации «Об образовании» от 29.12.2012 № 273-ФЗ и Постановление Правительства «Об осуществлении мониторинга системы образования» от 05.08.2013 № 662, которые трактуют мониторинг системы образования,

как «...систематическое стандартизированное наблюдение за состоянием образования и динамикой изменений его результатов, условиями осуществления образовательной деятельности, контингентом обучающихся, учебными и внеучебными достижениями обучающихся, профессиональными достижениями выпускников организаций, осуществляющих образовательную деятельность, состоянием сети организаций, осуществляющих образовательную деятельность» [2].

Мониторинг проводится по ключевым направлениям деятельности высшего учебного заведения. В 2012 году количество показателей равнялось пяти, в 2017 году — семи: образовательная, научно-исследовательская, международная и финансово-экономическая деятельности, заработная плата профессорско-преподавательского состава, трудоустройство, дополнительный показатель.

$$K_3 = \frac{E1_i/E1_0 + E2_i/E2_0 + E3_i/E3_0 + E4_i/E4_0 + E5_i/E5_0 + E6_i/E6_0 + E7_i/E7_0}{7},$$

где  $K_3$  — региональный коэффициент эффективности вуза;  
 $E1_i$  — показатель «Образовательная деятельность»  $i$ -го периода;

$E1_0$  — пороговое значение показателя «Образовательная деятельность»;

$E2_i$  — показатель «Научно-исследовательская деятельность»  $i$ -го периода;

$E2_0$  — пороговое значение показателя «Научно-исследовательская деятельность»;

$E3_i$  — показатель «Международная деятельность»  $i$ -го периода;

$E3_0$  — пороговое значение показателя «Международная деятельность»;

$E4_i$  — показатель «Финансово-экономическая деятельность»  $i$ -го периода;

$E4_0$  — пороговое значение показателя «Финансово-экономическая деятельность»;

$E5_i$  — показатель «Зарплата ППС»  $i$ -го периода;

$E5_0$  — пороговое значение показателя «Зарплата ППС»;

$E6_i$  — показатель «Трудоустройство»  $i$ -го периода;

На сегодняшний день Мониторинг служит инструментом дополнительного статистического наблюдения, вуз по его итогам получает оценку своей деятельности для дальнейшей оптимизации деятельности. Государство, основываясь на результатах Мониторинга, выстраивает политику реорганизации неэффективных вузов, принимает решение о дополнительной аккредитации или лишении лицензии. Однако полностью потенциал такого многостороннего исследования деятельности вузов не раскрыт. Применение регионального коэффициента эффективности вуза послужит для дополнительного финансового стимулирования вузов с высокими показателями Мониторинга и более рациональному распределению бюджетных средств.

Региональный коэффициент эффективности вуза рассчитывается следующим образом:

$E6_0$  — пороговое значение показателя «Трудоустройство»;

$E7_i$  — показатель «Дополнительный показатель»  $i$ -го периода;

$E7_0$  — пороговое значение показателя «Дополнительный показатель».

В условиях текущей экономической ситуации в России использование регионального коэффициента эффективности вуза позволит более эффективно распределять бюджетные средства, стимулировать высшие учебные заведения в регионах совершенствовать механизмы образовательного процесса и финансового менеджмента. Следует учитывать, что у механизма реализации мониторинга эффективности деятельности образовательных организаций высшего образования имеются как положительные стороны, так и возможности для совершенствования, что послужит предметом дальнейшего исследования по внедрению регионального коэффициента эффективности вуза. Однако выделяемых средств бюджета даже у лидирующих вузов не будет достаточно для развития учебного заведения — привлечение новых источников финансирования остается серьезной задачей для руководства высших учебных заведений.

## БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

1. Выступление В. В. Путина на расширенном заседании Государственного совета «О стратегии развития России до 2020 года» [Электронный ресурс] // Президент России. Официальный сайт. URL: <http://www.kremlin.ru/events/president/transcripts/24825> (дата обращения: 20.01.2018).

2. Федеральный закон «Об образовании в Российской Федерации» от 29.12.2012 № 273-ФЗ [Электронный ресурс] // СПС «КонсультантПлюс». URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_140174/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_140174/) (дата обращения: 20.01.2018).

## REFERENCES

1. Vladimir Putin speech at the enlarged meeting of the State Council «On the Development Strategy of Russia until 2020» [Electronic resource] // President of Russia. Official site. URL: <http://www.kremlin.ru/events/president/transcripts/24825> (date of viewing: 20.01.2018).

2. The Federal law «On education in the Russian Federation» of 29.12.2012 No. 273-FZ [Electronic resource] // RLS «Consultant-Plus». URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_140174/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_140174/) (date of viewing: 20.01.2018).

**Как цитировать статью:** Макарычев В. А. Проблемы бюджетного финансирования высших учебных заведений: совершенствование нормативно-подушевого механизма // Бизнес. Образование. Право. 2018. № 2 (43). С. 250–254. DOI: 10.25683/VOLBI.2018.43.273.

**For citation:** Makarychev V. A. The issues of budget financing of higher educational institutions: improvement of the regulatory-per capita mechanism // Business. Education. Law. 2018. No. 2 (43). P. 250–254. DOI: 10.25683/VOLBI.2018.43.273.