

ФЕДЕРАЛЬНОЕ ГОСУДАРСТВЕННОЕ БЮДЖЕТНОЕ ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЕ  
УЧРЕЖДЕНИЕ ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ «РОССИЙСКАЯ АКАДЕМИЯ  
НАРОДНОГО ХОЗЯЙСТВА И ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ  
ПРИ ПРЕЗИДЕНТЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ» (РАНХиГС)

МОДЕЛИ И МЕХАНИЗМЫ БЮДЖЕТНОГО ФИНАНСИРОВАНИЯ ВЫСШИХ  
УЧЕБНЫХ ЗАВЕДЕНИЙ

КЛЯЧКО Т.Л.

Центр экономики непрерывного образования Института прикладных экономических  
исследований РАНХиГС, директор, доктор экономических наук, доцент,  
ORCID: 0000-0003-1491-1377, email: [tlk@ranepa.ru](mailto:tlk@ranepa.ru)

ТОКАРЕВА Г.С.

Центр экономики непрерывного образования Института прикладных экономических  
исследований РАНХиГС, научный сотрудник,  
ORCID: 0000-0002-2739-8990, email: [tokareva-gs@ranepa.ru](mailto:tokareva-gs@ranepa.ru)

Москва 2022

**Аннотация.** В работе рассматриваются основные модели и механизмы, обеспечивающие бюджетное финансирование высших учебных заведений. Анализируются источники, из которых вузы получают доходы, инструменты и процедуры бюджетного финансирования, подходы и принципы построения моделей, на базе которых осуществляется выделение высшим учебным заведением бюджетных ассигнований.

**Ключевые слова:** высшее образование, бюджетное финансирование

JEL Classification I23

THE RUSSIAN PRESIDENTIAL ACADEMY OF NATIONAL ECONOMY  
AND PUBLIC ADMINISTRATION

MODELS AND MECHANISMS OF BUDGET FINANCING OF EDUCATIONAL  
ORGANIZATIONS OF HIGHER EDUCATION

KLYACHKO T.L.

The Center of the Economics for Continuing Education of the Institute of Applied  
Economic Research of RANEPA, Director, Doctor of Economics, Associate Professor,  
ORCID: 0000-0003-1491-1377, email: [tlk@ranepa.ru](mailto:tlk@ranepa.ru)

TOKAREVA G.S.

The Center of the Economics for Continuing Education of the Institute of Applied  
Economic Research of RANEPA, Researcher,  
ORCID: 0000-0002-2739-8990, email: [tokareva-gs@ranepa.ru](mailto:tokareva-gs@ranepa.ru)

Moscow 2022

**Abstract.** The paper discusses the main models and mechanisms that provide budget financing for higher education institutions. It analyzes the sources from which universities receive income, tools and procedures for budget financing, approaches and principles for building models on the basis of which the allocation of budget appropriations by a higher education institution is carried out.

**Keywords:** higher education, budget financing

JEL Classification I23

## Содержание

Введение .....	6
1 Основные источники финансирования высших учебных заведений .....	9
2 Инструменты финансирования высшего образования.....	12
3 Механизмы финансирования.....	15
4 Механизмы бюджетного финансирования.....	18
5 Процедуры бюджетного финансирования .....	23
Заключение.....	26
Список источников.....	27

## Введение

Вопросы финансово-экономического положения систем высшего образования в мире в последние десятилетия находятся в фокусе внимания исследователей. Это обусловлено значительным ростом численности студентов университетов, что проблематизирует прежние модели финансирования высшей школы [1], [2], [3], [4], [5]. При этом финансово-экономическое положение вузов может пониматься и, соответственно, анализироваться с разных сторон.

Прежде всего это модели и механизмы бюджетного финансирования вузов, которые преобладали в Европе в XX веке [1], [6]. При этом, несмотря на получение бюджетных средств высшими учебными заведениями, принципы их финансирования государством или субнациональными органами власти могли сильно различаться от страны к стране [1]. Иная модель – это модель платного высшего образования. Она была характерна для англо-саксонских стран, хотя Великобритания перешла к платному обучению только в самом конце XX века (реформа Диринга) [7]. Австралия долго выбирала между бюджетным и платным высшим образованием, но в конце концов склонилась к последнему. Это не означает, что при платном обучении университеты не получают государственного финансирования: даже в США больше 50% средств, поступающих в университеты, приходит из бюджетов федерального правительства, штатов и муниципалитетов [8]. Таким образом, платное высшее образование в чистом виде нигде не встречается. Бюджетное же финансирование без платы со стороны студентов долгое время в рафинированном виде оставалось только в странах Северной Европы, где даже иностранные студенты до последнего времени не платили за образование и, более того, не платили за проживание в кампусе, а при съеме жилья университет компенсировал им их затраты [9]. Но растущая численность студентов постепенно приводит к тому, что даже в указанных странах постепенно меняются принципы финансирования вузов и обучающихся: например, происходит отказ от оплаты университетом проживания иностранных студентов, вводятся регистрационные взносы, развивается образовательное кредитование, которое льготировается государством [10], в том числе при бесплатном обучении в университете студенческий кредит может выдаваться (браться) на сопутствующие нужды. Одновременно в странах с платным высшим образованием расширяется арсенал механизмов, облегчающих финансовое бремя студентов: стипендии и гранты от

различных благотворительных фондов, появление такого инструмента, как эндаументы, средства которых используются на нужды университетов, что позволяет не повышать плату за обучение или снижать (отменять) ее для некоторых категорий обучающихся [11]. Кроме того, даже в США существуют университеты штатов (государственные университеты), в которых обучение для студентов из этих штатов достаточно серьезно финансово поддерживается. Правда отбор в эти университеты является весьма жестким [12]. Для увеличения бюджетного финансирования указанных университетов штаты нередко выпускают образовательные облигации с тем, чтобы сделать обучение в них более доступным или более качественным. Впервые образовательные облигации были выпущены в Висконсине (США), а затем этот опыт был подхвачен другими штатами.

Помимо бюджетного финансирования и платы за обучение самими студентами источниками финансовых средств для университетов являются и различные организации, в том числе коммерческие. Выше речь уже шла о благотворительных фондах. Вместе с тем значительные средства поступают и от корпораций, которые не только инвестируют в университетские эндаументы, но и финансируют научные исследования и иные проекты [13]. В последнее десятилетие значительные вложения в университетские исследования в США идут, например, от фармацевтических фирм. Это связано в том числе с тем, что в состав большинства ведущих американских университетов входят университетские клиники, что позволяет проводить в самих этих университетах испытания предлагаемых новых лекарств. В результате вложения средств со стороны фармацевтических компаний становятся более эффективными.

Вместе с тем ресурсы систем высшего образования не сводятся к финансовым, хотя на них обращается основное внимание. Большую роль в данной сфере играют кадры, как профессорско-преподавательские, так и управленческие. Представление о том, что информация из Интернета, записанные лекции даже ведущих ученых могут заменить университетского преподавателя, на наш взгляд, ошибочны. За хороших преподавателей (профессуру) растет как национальная, так и международная конкуренция. При этом профессор все чаще становится центром и организатором прорывных научных исследований в своей области, привлекая студентов и аспирантов, а также постдоков<sup>1</sup> к реализации научных проектов. Ведущие российские

---

<sup>1</sup> Постдок – исследователь, который получил степень PhD и стремится продолжать академическую карьеру в университете; <https://www.hse.ru/our/news/350017207.html>

университеты (прежде всего участники Проекта 5–100) включились в указанную конкуренцию, привлекая, с одной стороны, иностранную профессуру и создавая международные лаборатории, возглавляемые известными исследователями, с другой. Конечно, существует связь между финансовыми ресурсами, которыми располагает университет, и кадровыми, поскольку привлечение крупных профессоров и выдающихся исследователей требует значительных средств не только и не столько на оплату их труда (хотя и это важный фактор), сколько на формирование инфраструктуры их деятельности, изменение практик управления научными и образовательными процессами в университете, развитие сопутствующих научных работ, проведение международных конференций/симпозиумов/семинаров, публикации монографий и многое другое. Естественнаучные исследования требуют современного лабораторного оборудования, реактивов и т.п. Кроме того, для организации указанных работ необходимы эффективные управленцы и администраторы, которые ищут и привлекают заказчиков на научные проекты и продвигают полученные результаты, координируют образовательные и исследовательские составляющие учебного и научного процессов.

Информационные ресурсы – это еще один вид нефинансовых ресурсов, который занимает важное место в системе высшего образования. Цифровизация данной сферы, которая активно идет в последнее десятилетие, резко ускорилась в период пандемии коронавируса. Использование дистанционных технологий и их развитие стало условием фактически выживания университета в экстремальных условиях. Вместе с тем высшее образование показало, что оно достаточно устойчиво к внешним шокам и может развиваться даже в крайне неблагоприятной ситуации. В то же время развитие дистанта меняет и модели управления университетом, и модели/механизмы его финансирования. При этом чем дальше и активнее будут внедряться дистанционные образовательные технологии и технологии удаленной исследовательской работы, тем большее влияние они начнут оказывать на финансирование высшего образования из разных источников.

В целом же можно констатировать, что финансово-экономическое положение вузов все больше зависит от сочетания как различных источников поступления в них тех или иных ресурсов, так и от механизмов их доведения до высших учебных заведений и их использования самими университетами.



# 1 Основные источники финансирования высших учебных заведений

Основные источники финансирования вузов представлены в *таблице 1*.

Таблица 1.

Основные источники финансирования вузов

№ п/п	Бюджетное финансирование	Не(вне)бюджетное финансирование
1.	Бюджет центрального правительства (национального уровня)	Плата за обучение студентов/слушателей/иных обучающихся
2.	Бюджеты правительств субнационального уровня	Плата за дополнительные образовательные услуги и сопутствующие товары и услуги (учебные пособия, видеоматериалы, проживание в кампусе/общежитии, питание в кампусе и др.)
3.	Местные (муниципальные) бюджеты	Индивид: благотворительные пожертвования
4.	Бюджеты иностранных правительств (государств) по государственным договорам	Индивид: вложения в эндаументы университетов/создание университетских эндаументов
5.	Квоты для иностранных студентов	Организация <sup>2</sup> : стипендии и гранты
6.	Бюджетные проекты, программы и гранты	Организация: целевая оплата обучения студентов/слушателей
7.	Особые стипендии студентам/аспирантам (стипендии правительства/президента)	Организация: прием на практику/ стажировку студентов
8.	Бюджетные инвестиции в строительство кампусов (учебных корпусов, общежитий, спортивных сооружений и т.п.)	Организация: заказ научных исследований/прикладных разработок
9.	Государственная помощь вузам в экстренных ситуациях	Организация: заказ экспертных и консультационных работ
10.	Государственные/муниципальные образовательные облигации	Организация: передача учебно-лабораторного оборудования/оснащение учебных классов/лабораторий
11.	Целевой набор (прием)	Банк: кредиты вузам
12.	Обеспечение льготной ставки образовательного кредита	Банк: образовательные и сопутствующие кредиты
13.	Система ваучеров (например, материнский капитал)	Эндаументы (фонды целевого капитала)
14.	Налоговые вычеты при получении образования	

Источник: составлено авторами.

<sup>2</sup> Организация – коммерческие и некоммерческие организации в различных организационно-правовых формах.

Как следует из *таблицы 1*, бюджетные источники – это бюджеты бюджетной системы государства, бюджеты иностранных государств, которые оплачивают обучение своих граждан в университетах других стран по специальным программам, а также различные бюджетные программы и проекты, в которых вузы могут участвовать, как правило, на конкурсной основе (то есть бюджетные средства получает ограниченный перечень высших учебных заведений, прошедших отбор). Кроме того, университеты могут получать бюджетные средства на строительство зданий и сооружений в рамках государственных инвестиционных программ. Государство также может в экстренных случаях оказывать университетам финансовую помощь, как это произошло в период пандемии, поскольку университеты теряли другие источники поступления финансовых средств [14], [15].

Не(вне)бюджетные источники, из которых университеты могут получать финансирование или поддержку в иных формах (например, передача учебно-лабораторного оборудования) достаточно разнообразны: от отдельных индивидов до множества различных организаций. Особой формой финансирования той или иной деятельности университетов с конца XX века стали эндаументы (фонды целевого капитала), которые формируются при вузах и доходы от которых идут на финансирование определенных университетских проектов, например, на развитие библиотек, грантов на конкретные исследования и т.п.

В *таблице 1* указаны как источники средств для университетов, в том числе банковские кредиты, а также образовательные и студенческие (сопутствующие получению образования) кредиты. В принципе, для вуза источником средств является плата за обучение, а не образовательный кредит как таковой. Вместе с тем наличие практики образовательного кредитования расширяет возможности населения по получению высшего образования, поэтому, вообще говоря, образовательный кредит как банковский продукт может рассматриваться как отдельный источник получения финансовых средств университетами.

Аналогично обстоит дело с государственными/муниципальными образовательными облигациями. Они предназначены для получения государством/муниципалитетом (центральным правительством, субнациональными правительствами, местной властью) дополнительных средств для бюджетного финансирования высшей школы. Другими словами, для университета ничего не меняется: он получает финансирование из соответствующего бюджета, но

увеличивается объем поступающих в высшее учебное заведение бюджетных средств. Это позволяет университету либо расширять доступ к высшему образованию, принимая (обучая) больше студентов, либо повышать качество образования за счет найма более сильных преподавателей и т.п. Таким образом, указанные облигации можно рассматривать как дополнительный источник средств для высшего образования, который увеличивает возможности бюджета соответствующего уровня по финансовому обеспечению вузов. Со стороны не(вне)бюджетных источников примерно такую же роль играют эндаументы, поскольку на их основе можно увеличивать приток дополнительных ресурсов за счет вложения средств в различные рыночные активы, прежде всего в акции и облигации.

## **2 Инструменты финансирования высшего образования**

В настоящей работе мы различаем инструменты финансирования и механизмы финансирования высшего образования.

К инструментам отнесено то, что может использоваться при финансировании вузов в качестве средства влияния на образовательную политику (ее реализации) как самим государством, так и различными структурами общества (различными организациями). Выше уже рассматривались примеры – государственные/муниципальные облигации или образовательный кредит, которые не являются непосредственным источником финансовых средств для вузов, но их использование увеличивает доступность высшего образования для населения. Такую роль играет обеспечение государством льготной ставки образовательного кредита, что позволяет увеличить контингент тех, кто станет брать образовательный кредит. При этом государство может использовать данный инструмент не только для расширения доступности высшего образования для определенных категорий населения, но и для стимулирования молодежи получать определенные специальности (например, для тех, кто захочет учиться на врача или учителя, льготная ставка по образовательному кредиту может увеличиваться) либо для мотивирования выпускников вузов идти работать в сферы, которые не считаются престижными, а также ехать работать в отдаленные регионы (в этом случае государство может полностью гасить образовательный кредит) [11], [12].

Практически любой источник финансирования высшего образования в той или иной мере может служить инструментом образовательной политики или влиять на нее. Так, увеличение бюджетного финансирования университетов может в одних случаях расширять доступ к высшему образованию, в других – быть направлено на повышение качества образования, в-третьих – обеспечивать рост заработной платы преподавателей вузов для удержания их в системе высшего образования или привлечения в высшую школу молодежи. Перераспределение бюджетных средств между вузами может быть направлено на снижение дифференциации качества образования, одновременно выступая как инструмент сокращения, например, регионального неравенства в доступе выпускников школ к высшему образованию.

Целевой набор (прием) в вузы направлен на решение проблем обеспечения кадрами ряда организаций (работодателей), которые не пользуются спросом у абитуриентов. При этом бюджетные средства, которые направляются на обеспечение целевого набора, не уменьшают бюджет вуза, но сокращают его доступность для тех молодых людей, которые не входят в категорию целевиков. При этом, если говорить о России, то целевой набор долгое время использовался для поступления на бюджетные места (то есть для получения бесплатного высшего образования) абитуриентами, которые получили при сдаче ЕГЭ баллы, недостаточные для занятия бюджетного места. После окончания вуза очень немногие целевики приходили работать в те организации, которые хотели (или якобы хотели) получить работника (как правило, это не очень престижные с точки зрения населения рабочие места с невысокой заработной платой в бюджетных организациях). Достаточно значительные сроки получения высшего образования (4 года бакалавриат, 5 лет специалитет) нередко становились основанием для разрыва договора о целевом обучении: потребность в данном работнике пропадала, рабочее место оказывалось занятым, выпускник вуза попадал под категорию тех, кто мог не выполнять заключенный договор (например, девушка выходила замуж и уезжала в другой город). В последние годы условия заключения и выполнения целевых договоров были ужесточены, но, как показал опыт, они, тем не менее, редко выполняются.

Вместе с тем в новых условиях, если безработица постепенно начнет расти, можно прогнозировать более «аккуратное» выполнение целевых договоров со стороны выпускников вузов. В то же время их соблюдение может стать невыгодным для организаций, которые их заключали, или, что также вполне вероятно, эти организации/предприятия будут за 4–5 лет ликвидированы или рабочие места в них будут сокращены.

Таким образом, такой инструмент финансирования высшего образования, как целевое обучение, в ряде случаев может снижать эффективность использования бюджетных средств в системе высшего образования. Хотя на самих вузах, как представляется, указанное снижение эффективности может и не сказываться.

Что касается не(вне)бюджетных инструментов, то за исключением образовательного кредитования, они не всегда напрямую влияют на образовательную политику, но воздействуют в большей или меньшей степени на политику самого вуза. Вместе с тем политика вуза нередко продолжает политику государства, например,

когда выделяет стипендии, полученные от организаций, студентам из малообеспеченных семей или принадлежащих к национальным меньшинствам. Если же организации оговаривают принципы, по которым должны использоваться поступившие от них финансовые средства, то они в конечном итоге либо также отражают и усиливают политику государства в области высшего образования, либо начинают ее косвенно формировать, поскольку разные организации в разных университетах могут реализовывать одинаковые принципы. Государство в этом случае, как правило, подхватывает создаваемый организациями тренд.

Особое место в предоставлении ресурсов университетам занимает предоставление организациями мест практики для студентов или стажировок для выпускников вузов (студентов выпускного курса). Университеты могут оплачивать данную деятельность, но обычно организации принимают студентов на практику бесплатно, хотя и несут определенные издержки. С одной стороны, тем самым организации создают дополнительные источники ресурсов для вузов, с другой, получают возможность отобрать для себя кадры, которые сразу после выпуска из вуза смогут приступить к работе. При этом снижаются расходы работодателя по поиску и отбору новых (молодых) работников.

Плата за обучение, которую взимает вуз со всех или части студентов, также является инструментом образовательной политики. Так, государство может ее регулировать, университеты же могут предоставлять скидки на оплату обучения при выполнении студентом определенных условий (критериев). Установление вузами стоимости обучения по различным программам во многих случаях отражает спрос на ту или иную специальность, сложившийся в обществе (у населения). Вместе с тем университет, воздействуя на соотношение данных стоимостей, может влиять на характер указанного спроса, поддерживая «загрузку» определенных программ или не допуская слишком высокой «загрузки» по другим, оптимизируя тем самым использование имеющихся у него кадровых и иных ресурсов. Вместе с тем вуз, напротив, может привлекать дополнительные преподавательские и управленческие кадры в случае, если спрос на его программы устойчиво растет.

Соответственно, можно определить, как инструменты финансирования высшего образования влияют на реализацию образовательной политики государства и/или самого вуза, повышают или снижают их эффективность.

### 3 Механизмы финансирования

Механизмы финансирования – это способы доведения до вуза или способы получения вузом выделяемых ему финансовых средств.

Плата за образование в странах с (преимущественно) платным образованием

В случае платного высшего образования в стране (Австралия, Великобритания, Израиль, Китай, США) этот механизм представляется крайне простым – оплата студентами обучения на основе контрактов (договоров). Однако за кажущейся простотой скрывается много проблем. В большинстве случаев плата за образование не покрывает всех расходов вуза, соответственно, ему нужны другие источники финансовых ресурсов. А это означает определение условий, на которых вуз их получит и опять-таки механизмы этого получения (финансирования). Как следует из исследований [8], [11], [12], плата за обучение студента составляет менее половины всех расходов университета на его образование. Косвенно это можно проследить, сопоставляя плату за обучение местных студентов и иностранных. Обычно плата последних в 2–2,5 раза больше платы (или всех расходов), которую платят (расходуют) местные студенты. Разница покрывается из разных источников – бюджетных и не(вне)бюджетных<sup>3</sup>.

Следует отметить, что сама по себе плата за обучение 1 студента, даже достаточно высокая, в принципе, не может покрыть расходы вуза на его обучение. Так, например, средняя плата за обучение в Гарварде составляет примерно 45 тыс. долл. США<sup>4</sup> в год. При этом заработная плата преподавателя (ассистента профессора) достигает 70-80 тыс. долл., а профессора превышает 150 тыс. долл., достигая нередко и 200-300 тыс. долл. в год (в США преподавательский состав университетов получает заработную плату 10 месяцев преподавательской деятельности, только профессора, ведущие научную деятельность, получают заработную плату 12 месяцев за счет грантов на НИР). Соответственно, чтобы университет мог вести образовательную деятельность, численность студентов в нем должна быть достаточно значительной: это объясняет, почему численность студентов в ведущих университетах тех же США нередко составляет более 40 тыс. чел. И даже при такой большой численности этим университетам необходимо иметь

---

<sup>3</sup> См. сайты университетов в Австралии, Великобритании, США.

<sup>4</sup> Здесь и далее: долл. – доллар США.

разнообразные источники дохода, помимо платы за обучение, для покрытия административно-управленческих и многих других расходов. В противном случае плата за обучение еще больше вырастет, что может привести к сокращению студенческих контингентов. Таким образом, даже ведущие университеты вынуждены искать баланс между величиной платы за обучение и численностью студентов. Поскольку университетам нужны дополнительные средства, то и в случае с полностью платным образованием встает вопрос как о механизмах привлечения указанных средств, так и о механизмах финансирования из различных источников. Как правило, это бюджетные субсидии, выдаваемые на определенных условиях, заказы на проведение научно-исследовательских работ, поступающих от разных заказчиков или выигранных по конкурсу, средства, поступающие от эндаумента (если он есть), различные пожертвования или стипендии от фондов или частных лиц, банковские кредиты. Механизмы финансирования складываются из условий предоставления/получения средств, процедур их предоставления/получения, типов договоров (контрактов, соглашений), которыми оформляется получение финансовых ресурсов университетом. В договорах прописываются в том числе и требования к расходованию (распоряжению, использованию) полученных средств.

Договоры со студентами, когда договор является механизмом финансирования получения высшего образования в вузе, могут быть разными с разными категориями студентов (например, с местными и иностранными). В ряде случаев договор может носить многосторонний характер, включая университет, студента и третье лицо/несколько лиц (банк, фонд и т.п.).

Вместе с тем плата за обучение студентом может замещаться бюджетным финансированием при выполнении обучающимся определенных критериев, что рассматривается как стимулирование хорошей учебы. В этом случае один механизм финансирования заменяется другим (например, в Китае окончание бакалавриата с дипломом с отличием может награждаться бесплатным обучением в магистратуре или прохождение по конкурсу в определенные аспирантские программы обучения (получение степени PhD) в ведущих университетах мира финансируется государством).

Кроме того, университеты нередко сами зарабатывают, создавая вокруг себя стартапы и фирмы, реализующие результаты их исследований и разработок. И это также порождает еще некоторый набор механизмов финансирования деятельности



университета<sup>5</sup>. Они также могут получать финансовые средства от издания научной литературы (хотя нередко эта деятельность субсидируется университетом).

Таким образом, даже в случае платного высшего образования функционирование и развитие высшего учебного заведения обеспечивается множеством механизмов финансирования из разных источников (таблица 2).

Таблица 2.

Механизмы финансирования при платном высшем образовании

№ п/п	Механизм финансирования	Сопутствующий механизм
1.	Плата за обучение	Образовательный кредит, полная или частичная оплата из эндаумента для студентов из низкодоходных семей
2.	Плата за проживание, питание, бытовые и другие услуги в кампусе	Сопутствующий кредит, стипендии, полная или частичная оплата из эндаумента для студентов из низкодоходных семей
3.	Гранты и субсидии из бюджета при высокой успеваемости	Стипендия из бюджета или от благотворительного фонда
4.	Субсидии из соответствующего бюджета для жителей штата, графства и т.п.	Бюджетная поддержка студентов в государственных университетах (университетах штата, графства и т.п.) – уменьшение платы за обучение на 25-33% (льготы по оплате обучения)
5.	Эндаумент, финансирование из благотворительных фондов, спонсорство	Налоговые льготы
6.	Финансовые отчисления от реализации результатов интеллектуальной деятельности	Создание бизнесов с использованием РИД, стартапов
7.	Заказы на НИР	Премии и доплаты сотрудникам
8.	Поступления (гранты) от иностранных государств в оплату обучения по разным межгосударственным программам	

Источник: составлено авторами.

<sup>5</sup> См. ниже анализ финансирования университетов США.

## 4 Механизмы бюджетного финансирования

Механизм бюджетного финансирования включает в себя модель бюджетного финансирования (принципы, подходы, процедуры расчетов объемов бюджетных средств, необходимых для функционирования и развития высшего образования, а также объемы бюджетных средств, поступающих в каждый вуз), процедуры распределения бюджетных средств между вузами (конкурс, переговоры и фиксация результата, госзаказ, госзадание и др.), процедуры доведения бюджетных средств до вуза и контроль за использованием выделенных бюджетных средств.

Можно выделить два основных подхода к финансированию высшего образования и вузов: 1) финансирование процесса получения образования; 2) финансирование результата получения образования (бюджетирование, ориентированное на результат – БОР).

Обычно финансирование вузов строится на основе общих подходов к финансированию, принятых в той или иной стране. Так, если в стране применяется БОР, то вполне вероятно, что и бюджетное финансирование вузов будет построено в соответствии с указанным принципом. Вместе с тем в последнее время все больше используются смешанные модели бюджетного финансирования вузов. При этом какой-то принцип может доминировать (явно или неявно). Иногда прокламируются одни принципы (модели) финансирования, а на практике реализуются если не иные, то сильно отклоняющиеся от заявленных.

В литературе [13], [16] механизмы бюджетного финансирования нередко рассматриваются следующим образом:

- 1) Бюджетное финансирование, включающее
  - финансирование результата (performance contracts);
  - финансирование по формуле (funding formulae)<sup>6</sup>;
  - переговорный механизм финансирования (исторически сложившийся объем финансирования).
- 2) Проектное финансирование.
- 3) Финансирование выдающихся проектов/результатов (funding of excellence).
- 4) Прочее прямое и целевое финансирование.

---

<sup>6</sup> Ваучерное (нормативное подушевое) финансирование может строиться на формульной основе.

Нетрудно видеть, что в приведенной классификации смешаны различные модели финансирования. В п. 1 речь идет о моделях текущего бюджетного финансирования вуза. В пп. 2 и 3 говорится о проектном финансировании и финансировании выдающихся проектов, что, по сути, одно и то же, но различается объемами выделяемых бюджетных средств и характером (целями) проектов. В п. 4 смешаны процедура доведения средств до вуза (прямое финансирование) и характер финансирования (целевое финансирование, которое, например, может быть проектным).

В настоящее время наиболее распространенной моделью бюджетного финансирования вузов является финансирование по формуле, или формульное финансирование. В основе этой модели лежит представление о плате за образование как наиболее эффективной форме финансирования образования, поскольку такой подход является рыночным и конкурентным. Таким образом, первая часть формулы – это некий норматив бюджетного финансирования, умноженный на численность студентов вуза. Норматив бюджетного финансирования (НБФ) является бюджетным заменителем платы за образование, но платит не сам обучающийся, а государство (как бы) за него. Соответственно, первая часть формулы учитывает в финансировании количественные параметры деятельности вуза. Эта часть формулы отражает прежде всего финансирование процесса обучения, но не конечного результата. В связи с этим появляется вторая часть формулы, которая должна учесть качественные характеристики деятельности вуза и стимулировать достижение определенного результата (результатов). Например, во многих странах таким результатом считаются обеспечение выпуска студентов в нормативный срок или снижение отсева, достижение гендерного равенства в приеме студентов и т.п. Вместе с тем многие параметры результата (результатов) могут не иметь прямого отношения к качеству образования, а решать иные социально-экономические, а иногда и политические задачи.

В общем виде модель бюджетного финансирования по формуле (1) имеет вид:

$$F = aN + C, \tag{1}$$

где

F – объем бюджетного финансирования;

$a$  – норматив бюджетного финансирования обучения 1 студента;

$N$  – число студентов, обучающихся в вузе;

$C$  – объем финансирования результата.

В развернутом виде эта модель преобразуется в следующую, формула (2):

$$F = a_1N_1 + a_2N_2 + \dots + a_mN_m + C_1 + C_2 + \dots + C_k, \quad (2)$$

где

$F$  – объем бюджетного финансирования;

$a_1, a_2, a_m$  – нормативы бюджетного финансирования обучения 1 студента на разных программах;

$N_1 + N_2 + \dots + N_m$  – численность бюджетных студентов на различных образовательных программах;

$C_1 + C_2 + \dots + C_k$  – финансирование разных результатов, которых должен достичь вуз.

Формульное финансирование, вообще говоря, может включать в себя финансирование по результату, а может ограничиваться только первой частью формулы.

Применение модели бюджетного финансирования по формуле (особенно ее первой части) во многом обусловлено стремлением государства обеспечить прозрачность распределения бюджетных средств между высшими учебными заведениями (точнее, оно старается удовлетворить потребность вузовского сообщества и общества в целом в прозрачности распределения бюджетных средств). Однако, чем больше в формуле (2) финансируемых результатов, тем менее прозрачной становится данная модель финансирования.

Вместе с тем в идеологии нормативного подушевого финансирования (первая часть формульного финансирования) содержится латентное утверждение, что в результате применения такого подхода повышается качество (высшего) образования, поскольку в хороший (более качественный) вуз придет больше (сильных) студентов, он получит больше бюджетных средств по сравнению с другими вузами и сможет более качественно обучить студентов, в том числе за счет привлечения в вуз более сильных преподавателей.

Таким образом, использование модели нормативного подушевого финансирования рассматривается, в том числе, и как инструмент, направленный на повышение качества (высшего) образования за счет выигрыша вуза в конкурентной борьбе и за студентов, и за сильных преподавателей.

Добавление в эту модель второй части – финансирование по результату – в этом контексте выступает как способ еще большего повышения качественных показателей деятельности вуза. Отсюда в механизме бюджетного финансирования появляются переговорный механизм финансирования и проектное финансирование.

Переговорный механизм бюджетного финансирования вуза состоит в том, что государство и университет в процессе переговоров фиксирует параметры функционирования и развития последнего, и под эти согласованные результаты выделяется необходимый объем бюджетного финансирования. При этом учитываются показатели как образовательной, так и научной (инновационной), и предпринимательской (внедренческой) деятельности (внедрение и коммерциализация результатов интеллектуальной деятельности) высшего учебного заведения. Как правило, неявной задачей университетов является сохранение или увеличение исторически сложившегося объема (бюджетного) финансирования (финансирование от достигнутого уровня). При этом вуз может искать в каждый плановый период наиболее выгодный для него баланс бюджетного и платного контингента.

Проектное/программное бюджетное финансирование вуза – это финансирование определенных проектов (научных, образовательных и др.) вуза, которые вуз получает по некоторой процедуре (например, по конкурсу). Оно не входит в объем его текущего финансирования. В данном случае также финансируется результат, который фактически приравнивается к выполнению проекта.

Финансирование выдающихся проектов/результатов (*funding of excellence*) – это, как нетрудно видеть, также финансирование по результату, но заданному особым образом. В России в качестве такого выдающегося проекта можно рассматривать Проект 5-100 или стартовавшую программу «Приоритет-2030». Получение бюджетных средств под реализацию данных проектов становится важной (престижной) задачей университета и, несомненно, является финансированием результата, при этом результат может задаваться как органом, инициировавшим проект (в случае России – это Президент России, но курирует его Минобрнауки России), так и самим университетом (университет в общей рамке Проекта задает

показатели своего развития и воздействия на социально-экономическое развитие определенных регионов или отраслей).

Прямое финансирование – это, как уже было сказано, не модель бюджетного финансирования, а процедура доведения выделенных средств до вуза. В то же время его можно рассматривать как финансирование результата, поскольку прямое финансирование имеет выраженную направленность. Аналогично дело обстоит с целевым финансированием, поскольку цель, под которую выделяются бюджетные средства, определяет результат, который должен быть достигнут. Если результат не достигнут, то фактически имеет место нецелевое расходование бюджетных средств.

## 5 Процедуры бюджетного финансирования

К процедурам бюджетного финансирования относятся процедура распределения средств между вузами и доведения выделенных средств до высших учебных заведений.

В процедуре распределения бюджетных средств между вузами речь идет об определении как численности студентов, так и результатов, которые должны быть достигнуты в процессе образования, проведения научных исследований, инновационной и предпринимательской деятельности каждым высшим учебным заведением.

Численность студентов, а точнее – бюджетных мест, на которых будут учиться эти студенты, может распределяться между вузами разными способами: по конкурсу, на основе переговоров (от достигнутого уровня), по смешанной процедуре (частично по конкурсу, частично на основе переговоров, на основе ваучеров и т.д.). Это означает, что первоначально модель бюджетного финансирования включает в себя не численность студентов, а число уже занятых и планируемых «к тому, что они будут заняты», бюджетных мест. После приемной кампании данные по приему корректируются (определяется число фактически занятых бюджетных мест на 1-м курсе), с началом учебного года также корректируются данные по числу занятых бюджетных мест со 2-го курса и выше. Соответственно, скорректированные данные по числу занятых бюджетных мест на каждой программе вуза подставляются в формулу (2) и определяют объем финансирования по первой (нормативно-подушевой) части модели бюджетного финансирования. Финансирование по результату (результатам) устанавливается либо отдельно, либо в увязке с нормативным подушевым финансированием.

Нормативное подушевое финансирование для конкретных вузов также может изменяться на основе корректирующих коэффициентов, позволяющих учитывать, например, сложность реализуемых в данном вузе программ. Однако, как правило, учитывается не столько сложность программ, сколько качество абитуриентов/студентов, поступивших на конкретные программы (по России – качество приема в вузы [17]).

Важно подчеркнуть, что в основе модели бюджетного финансирования лежат именно распределяемые между вузами бюджетные места. Конкурсные и

переговорные процедуры распределения указанных мест во многом несут на себе субъективные представления либо конкурсных комиссий, либо переговорщиков со стороны органов управления высшим образованием. Распределение бюджетных мест на основе ваучеров более объективно и подчиняется выбору абитуриентов. Его слабые стороны:

- сложность в определении числа бюджетных мест, распределяемых на основе ваучеров (в определении числа ваучеров);

- объем финансирования вуза будет определяться после поступления студентов в вуз (эта проблема достаточно легко решается);

- в некоторые вузы поток абитуриентов превысит возможности их принять, сложность отбора абитуриентов;

- ряд вузов не получит бюджетного финансирования на обучение студентов 1-го курса, что может подорвать их финансовую устойчивость.

Вместе с тем все указанные проблемы не более сложны по сравнению с проблемами, которые решаются при других способах распределения бюджетных мест.

После того, как бюджетные места и финансируемые из бюджета результаты деятельности определены, встает вопрос о процедуре доведения этих средств до высших учебных заведений. По большому счету они могут доводиться до вуза по смете или по субсидиям (одной или нескольким). Считается, что нормативное подушевое финансирование заменяет смету, которая якобы обеспечивает финансирование процесса, а не финансирование результата. А вот переход на нормативное подушевое финансирование позволяет доводить бюджетные средства до вуза «одной строкой» (по субсидии), что делает расходование бюджетных средств вузом более гибким и, как считается, более эффективным. На самом деле нормативное подушевое финансирование именно позволяет финансировать вуз по субсидии, но он может финансироваться и по смете или по плану финансово-хозяйственной деятельности (ПФХД). Вопрос только в том, кто разрабатывает смету или ПФХД – управляющий (финансирующий) орган или сам вуз и как меняется смета (ПФХД). При финансировании вуза по субсидии ответы на эти вопросы очевидны: смету (ПФХД) разрабатывает сам вуз и вуз же ее корректирует в зависимости от изменения условий деятельности, возможно, с согласия управляющего органа. Именно возможность более гибкого распоряжения полученными средствами обусловила



переход России на нормативно-подушевое финансирование в системе высшего образования. В других странах оно называется, как уже было отмечено, формульным (финансирование по формуле) при ограничении первой частью данной формулы.

Борьба в России со сметой во многом была обусловлена «памятью прошлого», когда в плановой экономике вузу спускалась детальная роспись бюджетных средств и отклоняться от нее было крайне сложно, не сказать опасно, так как это рассматривалось как нарушение финансовой дисциплины и нецелевое расходование бюджетных средств.

В рыночной экономике с резко выросшей номенклатурой товаров и услуг, с ее постоянным изменением такой подход был заведомо нереализуемым. Поэтому началась борьба со сметой как пережитком плановой экономики в высшем образовании, а переход к формульному (нормативно-подушевому) финансированию стал ее «идеологическим» оформлением. Тем не менее смета (бюджет вуза, ПФХД) является нормальным условием экономической деятельности университета, и она разрабатывается под полученную субсидию.

## **Заключение**

Из проведенного анализа можно сделать следующие выводы:

1) По сути дела, есть только две модели бюджетного финансирования: модель нормативного подушевого финансирования и модель финансирования результата (финансирование по результатам).

2) Эти две модели объединяются в одну – модель финансирования по формуле (формульное финансирование), где первая часть представляет собой модель нормативного подушевого финансирования, а вторая – модель финансирования результата.

3) В зависимости от того, какая часть в модели формульного финансирования превалирует, механизм финансирования относится к нормативному подушевому или к финансированию, ориентированному на результат.

## **БЛАГОДАРНОСТИ**

Материал подготовлен в рамках выполнения научно-исследовательской работы государственного задания РАНХиГС

## Список источников

1. Модели финансирования вузов: анализ и оценка/С.А. Беляков [и др.]; под ред. С.А. Белякова. – М.: ИЭПП, 2005. – 282 с.
2. Беляков С.А. Оценка экономического положения образовательных учреждений//Университетское управление: практика и анализ. – 2004. – N 5-6. – С. 112-120.
3. Воронин А.А. Экономика образования в новых условиях хозяйствования. М.: НИИВО, 1999. – 324 с.
4. Воссенштейн Х. Финансовое напряжение: тенденции финансирования высшего образования и политический курс в ситуации ограниченных средств//Университетское управление: практика и анализ. – 2003. – N 3(26). – С. 51-60.
5. Жильцов Е.Н. Проблемы формирования финансово-экономического механизма высшей школы. В сб. Экономика и управление высшей школой: Материалы Международной конференции. 12–14 мая 1992 г. – Красногорск, 1992. – 202 с.
6. Филиппов В.М. Сравнительный анализ систем управления в вузах, организации и экономики образования//Университетское управление: практика и анализ. – 1998. – N 1(4). – С. 28-37.
7. Золотарева Е.В. Реформирование высшего образования в Великобритании: нормативно-ценностной аспект//Высшее образование в России. – 2017. – N 1(208). – С. 156-168.
8. Джонстоун Б. Система высшего образования в США: структура, руководство, финансирование//Экономика образования. – 2013. – N 3. – С. 72-79.
9. Высшее образование в Швеции//Университетское управление: практика и анализ. – 1998. – N 2(5). – С. 37-40.
10. Квиек М. Реформирование европейских университетов: государство всеобщего благосостояния как недостающий контекст//Вопросы образования/Educational Studies Moscow. – 2015. – N 2. – С. 8-39.
11. Гейгер Р., Хеллер Д. Современные тенденции в финансировании высшего образования: США//Вопросы образования/Educational Studies Moscow. – 2012. – N 3. – С. 5-29.

12. Барр Н. Высшее образование: способы и источники финансирования//Вопросы образования/Educational Studies Moscow. – 2005. – N 2. – С. 129-142.

13. Чернова Е.Г., Ахобадзе Т.Д., Малова А.С., Салтан А.А. Модели финансирования высшего образования и эффективность деятельности университетов: Эмпирическое исследование европейского опыта и отечественная практика//Вопросы образования/Educational Studies Moscow. –2017. – N 3. – С. 37-82.

14. Общество и пандемия. Опыт и уроки борьбы с COVID-19 в России/Н.А. Авксентьев [и др.]; гл. ред. В.А. Мау. – М.: РАНХиГС; НИУ ВШЭ; РЭУ им. Г. В. Плеханова; МГУ им. М. В. Ломоносова; МГИМО; ВАВТ Минэкономразвития России; НИФИ Минфина России; ИЭП им. Е.Т. Гайдара; Центральный банк Российской Федерации; ВЦИОМ; АНО «Национальные приоритеты»; ПАО «Сбербанк», 2020. – 744 с.

15. Экономика и экономическая политика в условиях пандемии/Н.А. Авксентьев [и др.]; под ред. А.Л. Кудрина. – М.: Издательство Института Гайдара, 2021. – 344 с.

16. Браун У. Источники финансирования и их воздействие на качество образования в высшей школе//Вопросы образования/Educational Studies Moscow. – 2006. – N 1. – С. 113-124.

17. Мониторинг качества приема в вузы. – URL: <https://ege.hse.ru/>.