

УДК 338.24:378.4



CC BY 4.0

Н. Е. Терешкина ORCID ID 0000-0002-1303-8871

ФГБОУ ВО «Сибирский государственный университет путей сообщения»,
Новосибирск, Россия, e-mail: phd_76@mail.ru

О. А. Халтурина ORCID ID 0000-0001-6264-3042

ФГБОУ ВО «Новосибирский государственный университет экономики и управления»,
Новосибирск, Россия

СТРАТЕГИЧЕСКАЯ ТРАНСФОРМАЦИЯ СФЕРЫ ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ РОССИИ

Ключевые слова: система высшего образования, стратегическое государственное управление, государственные программы.

В статье исследуются проблемы стратегического государственного управления сферой высшего образования в России в условиях современной геополитической и экономической турбулентности. Авторы обосновывают системообразующую роль университетов как критических институтов инновационной и цивилизационной инфраструктуры, обеспечивающих кастомизацию образовательных треков, удержание человеческого капитала и технологический суверенитет государства. На основе анализа нормативно-правовых актов, бюджетной статистики и практики реализации государственных программ выявлены ключевые эндогенные недостатки: отсутствие Стратегии развития высшего образования в РФ, применение на практике только отдельных этапов цикла стратегического менеджмента, размытость ответственности, формальный контроль и доминирование текущих расходов над проектными инвестициями. Особое внимание уделено анализу динамики бюджетного финансирования анализируемой сферы, которое на протяжении 2023-2025 годов фактически остается неизменным с учетом инфляции, а доля процессных мероприятий достигает 80%. В заключение предложены практические рекомендации по разработке комплексной Стратегии до 2040 года, пересмотру структуры финансирования с увеличением инвестиционной составляющей и синхронизации образовательных программ с региональными стратегиями социально-экономического развития, что позволит повысить эффективность управления и обеспечить долгосрочную конкурентоспособность национальной системы высшего образования.

N. E. Tereshkina ORCID ID 0000-0002-1303-8871

Siberian Transport University, Novosibirsk, Russia, e-mail: phd_76@mail.ru

O. A. Khalturina ORCID ID 0000-0001-6264-3042

Novosibirsk state university of economics and management, Novosibirsk, Russia

STRATEGIC TRANSFORMATION OF THE RUSSIAN HIGHER EDUCATION SECTOR

Keywords: higher education system, strategic public administration, government programs.

The article examines the problems of strategic public administration of higher education in Russia in the context of modern geopolitical and economic turbulence. The authors substantiate the system-forming role of universities as critical institutions of innovation and civilizational infrastructure, ensuring the customization of educational tracks, retention of human capital and technological sovereignty of the state. Based on the analysis of regulatory legal acts, budget statistics and the practice of implementing government programs, key endogenous shortcomings have been identified: the lack of a Strategy for the development of higher education in the Russian Federation, the application in practice of only certain stages of the strategic management cycle, blurred responsibilities, formal control and the dominance of current expenditures over project investments. Special attention is paid to the analysis of the dynamics of budget financing in the analyzed area, which during 2023-2025 remains virtually unchanged, adjusted for inflation, and the share of process measures reaches 80%. In conclusion, practical recommendations are proposed for developing a comprehensive strategy until 2040, revising the financing structure with an increased investment component, and synchronizing educational programs with regional socio-economic development strategies, which will improve management efficiency and ensure the long-term competitiveness of the national higher education system.

Введение

В эпоху постиндустриальной экономики, характеризующейся дематериализацией производства и переходом к экономике знаний, организации высшего образования и их профессорско-преподавательский состав приобретают статус критических институтов не просто образовательной, а цивилизационной инфраструктуры. Их значимость выходит далеко за рамки трансляции академических знаний и охватывает самые разнообразные аспекты развития современного общества, связанные с наукой, творчеством, креативностью, развитием интеллекта, накоплением и диффузией базы инновационных знаний и опыта.

Также в условиях глобализации высшие учебные заведения выступают якорными институтами, удерживающими человеческий капитал на отдельной территории. Преподаватель, будучи «привязанным» к конкретному региону и его экономической специфике, обеспечивает кастомизацию образовательных треков под запросы локального рынка труда, что оказывает влияние на снижение маятниковой миграции и способствует сбалансированному пространственному развитию государства.

Необходимо отметить, что основные цели Правительства РФ в области технологического лидерства и суверенитета сводятся к обеспечению независимости от зарубежных технологий и созданию собственной конкурентоспособной экономики, основанной на передовых отечественных разработках. Опыт СССР показывает, что именно благодаря построению высокого уровня системы высшего образования и научной деятельности после его получения, возможно достижение колоссальных показателей индустриализации, инноваций в стратегически важных сферах деятельности и технологического развития.

Все вышеперечисленные аргументы подтверждают, что организации высшего образования выступают системообразующими элементами современных инновационных экосистем. Государственная поддержка и финансирование их развития являются не социальной льготой, а стратегическим вложением в будущее отдельной социально-экономической системы.

Целью исследования выступает анализ существующих проблем стратегического государственного управления сферой высшего образования в России и формирование предложений по ее дальнейшему развитию.

Материал и методы исследования

При проведении исследования использовались такие методы научных исследований, как формализации, визуализации, сравнения, синтеза, индукции и обобщения.

Научная новизна исследования заключается в комплексной диагностике системных недостатков стратегического государственного управления сферой высшего образования в России, в частности выявлен и обоснован разрыв между декларируемой стратегической ролью университетов как критических институтов инновационной и цивилизационной инфраструктуры и фактическим отсутствием в российской нормативно-правовой системе отраслевой Стратегии развития высшего образования как самостоятельного документа, эмпирически доказано доминирование процессных (текущих) расходов над проектными (инвестиционными) в бюджетном финансировании высшего образования, предложена авторская гипотеза о необходимости синхронизации образовательных программ с региональными стратегиями социально-экономического развития.

Результаты исследования и их обсуждение

Сфера высшего образования в России находится в перманентной трансформации, этот процесс не останавливается уже порядка 35 лет после распада СССР [1, с. 3590]. В целом за столь значительный период были достигнуты отдельные положительные результаты, сформировавшиеся в основном благодаря воздействию экзогенных факторов, связанных с глобализацией. К ним можно отнести рост мобильности обучающихся и работников организаций высшего образования, увеличение контингента иностранных студентов и межкультурного общения, межуниверситетское сотрудничество и обмен опытом, участие в крупных международных проектах, конкурсах, олимпиадах и пр.

С 2022 года внешнее воздействие приобрело устойчиво негативный характер. Ограничительные меры со стороны недружественных стран затронули деятельность многих секторов российской экономики, и сфера высшего образования не стала исключением. Среди отрицательных последствий можно выделить утрату многих образовательных и научных контактов, сужение возможностей для международной

академической мобильности, а также отключение от международных баз научно-го цитирования.

Последствия этих мер привели к решению отказаться от модели Болонской системы и перейти на свой национальный вариант, который уже функционирует в России в виде пилотного проекта. Так планируется увеличение продолжительности обучения студентов по программам базового высшего образования до 6-ти лет, а по программам магистратуры специализированного высшего образования до 3-х лет [2]. Это потребует от организаций высшего образования реализации всего имеющегося потенциала, а также наличия специалистов, ориентированных на эффективную разработку и долгосрочную реализацию новых образовательных программ.

Несмотря на значительное воздействие экзогенных факторов на состояние высшего образования в России, наиболее сильное влияние оказывают внутренние составляющие. Так проведенное исследование позволило выявить ряд эндогенных проблем, среди которых наиболее значимые связаны с неэффективным стратегическим государственным управлением анализируемой сферы.

В первую очередь, необходимо акцентировать внимание на отсутствии Стратегии развития сферы высшего образования в России в виде отдельного документа. Федеральным законом «О стратегическом планировании в РФ» от 28.06.2014 г. № 172-ФЗ (ФЗ-172) предусмотрено стратегическое планирование в рамках целеполагания по отраслевому и территориальному принципу [3]. Так большинство отраслей и сфер деятельности имеют соответствующие стратегии, например «Транспортная стратегия РФ до 2030 года с прогнозом на период до 2035 года», «Стратегия повышения финансовой грамотности и формировании финансовой культуры до 2030 года» и др. Система же высшего образования лишена подобного вектора, который бы позволили в себе объединить и скоординировать все важные долгосрочные аспекты ее развития.

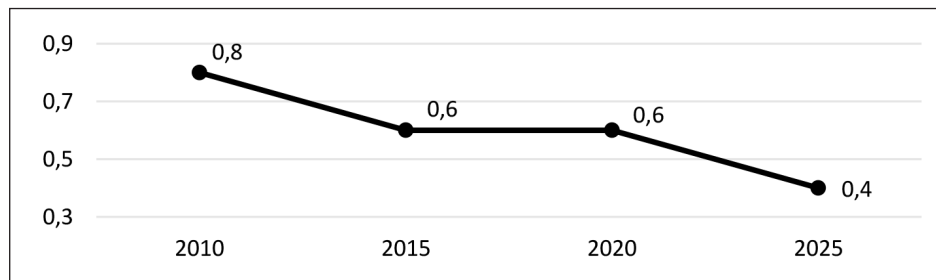
На данное время стратегические направления развития системы высшего образования частично затронуты такими нормативно-правовыми актами, как «Стратегия научно-технологического развития РФ» от 28.02.2024 г. № 145 [4], «О наци-

ональных целях развития РФ на период до 2030 года и на перспективу до 2036 года» от 7.05.2024 г. № 309 [5] и «Об утверждении приоритетных направлений научно-технологического развития и перечня важнейших наукоемких технологий» от 18.06.2024 г. № 529 [6]. В перечисленных документах в обобщенном виде зафиксировано, что основными направлениями государственной политики в этой сфере являются создание условий для самореализации граждан, раскрытие их способностей, формирование гражданской ответственности и патриотизма. При этом ключевой задачей научно-технологического прогресса страны объявлено последовательное повышение образовательного уровня населения. Очевидно, что указанные направления носят общий характер и не затрагивают детально стратегические цели, которые стоят перед системой высшего образования в государстве.

В целом, как для сферы высшего образования, так и для всей системы стратегического государственного управления характерен ряд недочетов в ее функционировании, которые необходимо учесть при разработке документа предлагаемой Стратегии развития сферы высшего образования, что позволит повысить эффективность ее реализации. К важным, из которых надо отнести следующие нижеперечисленные, которые детально были проанализированы авторами в работе [7]:

1. Институционально-правовые недостатки, связанные с несовершенством практики реализации ФЗ-172. Также в законе не закреплены четкие группы механизмов управления (организационные, финансовые, кадровые, информационные и др.), что приводит к их фрагментарному и разнородному применению на разных уровнях власти.

2. Несовершенство целеполагания, при котором происходит нарушение принципа приоритета долгосрочных целей над средними и краткосрочными. В реальной российской практике доминируют среднесрочные государственные программы и национальные проекты, которые могут быть не связаны с соответствующими стратегиями, что противоречит классической логике стратегического управления. Также наблюдается отсутствие сквозной увязки целей и индикаторов федерального, регионального и муниципального уровней, что делает систему стратегических документов несогласованной, неконтролируемой и труднореализуемой.



*Государственные расходы на высшее образование в процентах от ВВП в России, %
Примечание: составлено авторами на основе источника [8-11]*

3. Организационно-управленческие недостатки из-за размытости ответственности за эффективность реализации стратегий. В отличие от корпоративного сектора, где за каждой целью закреплено конкретное лицо, в государственном управлении ответственность формально возлагается на отдельные министерства и должностные лица, но реальных организационных выводов и наказаний за невыполнение стратегических задач в открытом доступе нет. Еще необходимо отметить, что контроль реализации стратегий на всех уровнях носит формальный характер, что подтверждается низкой эффективностью государственных программ и частой сменой целевых показателей в ходе их исполнения.

4. Методологические и содержательные проблемы, связанные с недостаточной научной проработкой внутренних условий и потенциала страны. Сложность формирования стратегий обусловлена не только внешней неопределенностью, но и отсутствием глубокого анализа внутренних ресурсов, ограничений и рисков. Игнорирование принципа адаптивности стратегий, когда вместо корректировки действующих документов при изменении внешней или внутренней среды принимаются новые, часто дублирующие предыдущие (например, при сравнении «Стратегии научно-технологического развития РФ» от 2024 года и одноименного документа от 2016 года их тексты практически полностью идентичны), что противоречит основам стратегического менеджмента.

Вторым проблемным аспектом, влияющим на развитие сферы высшего образования, выступают ограничения бюджетного финансирования и доминирование процессной части государственных программ и национальных проектов над планами развития системы высшего образования в России. Так за период 2010-2025 годы наблюдает-

ся устойчивое снижение государственных расходов на высшее образование, что видно из рисунка.

К стратегическим документам в рамках планирования и программирования, которые направлены на финансирование развития сферы высшего образования, можно отнести государственную программу (ГП) «Развитие образования» от 26.12.2017 г. № 1642 [12] и ГП «Научно-технологическое развитие РФ» от 29.03.2019 г. № 377 [13]. Необходимо отметить, что указанные ГП направлены не только на развитие и поддержку высшего образования в России, т.е. только часть бюджетных средств и планируемых мероприятий, предусмотренных этими программами, связана с исследуемым сектором. Основываясь на материалах «Докладов о реализации государственной политики в сфере высшего образования и соответствующего дополнительного профессионального образования» в таблице представлены данные государственного финансирования ГП в разрезе анализируемой сферы высшего образования.

На основании данных таблицы можно сделать следующие выводы: за период 2023-2025 годы номинальный объем финансирования (суммарно по двум ГП) вырос с 730,3 млрд руб. до 866,4 млрд руб.; реальное финансирование (скорректированное на инфляцию) в 2023 году составило 679,8 млрд руб., в 2025 г. – 820,4 млрд руб., что показывает отставание реального роста от инфляции; ежегодное снижение реального объема бюджетных ассигнований (от -5,3% до -8,7%) свидетельствует о хроническом недофинансировании сферы высшего образования в реальном выражении; комплексы процессных мероприятий составляли в 2023 году – 75% от всего объема ассигнований Минобрнауки, в 2024 году – 73% и в 2025 году – 81%.

Кассовое исполнение бюджетных ассигнований Минобрнауки, млн. руб.

Наименование показателя	2023	2024	2025
1. ГП «Развитие образования», всего в т.ч.:	19170,5	23028,6	20838,8
- федеральные проекты	5406,6	8087,3	1129,6
- комплексы процессных мероприятий	13763,9	14941,3	19709,2
2. ГП «Научно-технологическое развитие», всего в т.ч.:	71115,7	779308,8	845524,1
- федеральные проекты	171989,3	197677,0	135859,0
- ведомственные проекты	6082,3	8497,5	29042,3
- комплексы процессных мероприятий	533044,1	573206,2	680622,8
3. Всего	730286,2	802337,4	866362,9
4. Коэффициент инфляции в годовом исчислении, %	7,42	9,51	5,6
5. Индекс инфляции (1 – (п. 4/100))	1,0742	1,0951	1,056
6. Реальное финансирование ГП (п.3/п.5)	679841,9	732661,3	820419,4
7. Изменение финансирования ГП в реальном выражении ((п.6/п.3 – 1) × 100), %	-6,9	-8,68	-5,3

Примечание: составлена авторами на основе источников [11, с. 180-185; 14, с. 156-160; 15, с. 142-147; 16]

Опираясь на содержание анализируемых ГП [12, 13], перечень комплексов процессных мероприятий [11, 14, 15] и основываясь на п. 14 Постановления Правительства «О системе управления государственными программами РФ» от 26.05.2021 г. №786 [17] можно утверждать, что основная сумма бюджетных затрат приходится не на инновационные проекты развития сферы высшего образования, а на текущие затраты, детализация которых содержится в соответствующем нормативно-правовом акте [18]. Таким образом, номенклатура бюджетных статей направлена на поддержание институциональной инфраструктуры и текущего функционирования организаций высшего образования, а не на прорывное развитие всей системы в России. Изложенные выше данные подтверждаются исследованиями более ранних периодов, проведенными в научной работе [19, с. 127-128], так автор провела анализ бюджетной статистики по функциональному разделу «Высшее образование», систематизированной в официальных реестрах в соответствии с классификационными нормативами, закрепленными ст. 21 Бюджетного кодекса РФ, и обнаружила существенное методологическое ограничение: учетные показатели в данном сегменте практически не аккумулируют затраты на реализацию национальных проектов масштабного характера, фокусируясь преимущественно только на текущих операционных расходах. Более того, в работе [20, с. 119] акцентируется внимание на том,

что из фактически недостаточных объемов государственного финансирования еще более скромное их выделение происходит для организаций высшего образования так называемого «второго эшелона», т.е. университетов, которые не относятся к флагманским в России.

Выводы

К основным направлениям дальнейшего развития сферы высшего образования в России с позиций стратегического государственного управления необходимо отнести следующее:

1. Разработать и утвердить Стратегию развития высшего образования до 2040 года, где будут четко прописаны целевые показатели численности профессорско-преподавательского состава и соотношение студентов/преподавателей; механизмы омоложения кадров и привлечения талантливой молодежи; дорожная карта перехода к новой национальной системе образования.

2. Пересмотреть структуру бюджетного финансирования и увеличить долю проектной (инвестиционной) составляющей в расходах на сферу высшего образования, а также обеспечить ежегодный рост бюджетных ассигнований с опережением инфляции.

3. Привязать новые образовательные программы к стратегиям социально-экономического развития регионов, чтобы организации высшего образования становились якорными работодателями и центрами компетенций на своей территории.

Библиографический список

1. Новиков С. В. Современное состояние и тенденции развития российской системы высшего образования // Экономика, предпринимательство и право. 2023. Т. 13, № 9. С. 3589-3604. DOI: 10.18334/err.13.9.118723.
2. Указ Президента РФ «О некоторых вопросах совершенствования системы высшего образования» от 12.05.2023 года № 343. URL: <https://docs.cntd.ru/document/1301535009> (дата обращения: 10.06.2026).
3. Федеральный закон «О стратегическом планировании в РФ» от 28.06.2014 года №172-ФЗ. URL: <https://docs.cntd.ru/document/420204138> (дата обращения: 10.06.2026).
4. Указ Президента РФ «О стратегии научно-технологического развития РФ» от 28.02.2024 года № 145. URL: <https://docs.cntd.ru/document/1305071057> (дата обращения: 10.06.2026).
5. Указ Президента РФ «О национальных целях развития РФ на период до 2030 года и на перспективу до 2036 года» от 7.05.2024 года № 309. URL: <https://docs.cntd.ru/document/1305894187> (дата обращения: 10.06.2026).
6. Указ Президента РФ «Об утверждении приоритетных направлений научно-технологического развития и перечня важнейших наукоемких технологий» от 18.06.2024 года № 529. URL: <https://docs.cntd.ru/document/1306389112> (дата обращения: 10.06.2026).
7. Терешкина Н. Е., Халтурина О. А. Стратегическое государственное управление в России и проблемы механизмов его реализации // Инновации в менеджменте. 2025. № 1(43). С. 2-9.
8. Индикаторы образования: 2017: статистический сборник / Н. В. Бондаренко, Л. М. Гохберг, И. Ю. Забатурина и др. М.: ИСИЭЗ ВШЭ, 2017. 320 с.
9. Индикаторы образования: 2026: статистический сборник / Н. В. Бондаренко, Т. А. Варламова, Л. М. Гохберг и др. М.: ИСИЭЗ ВШЭ, 2026. 476 с.
10. Валовый внутренний продукт / Росстат. URL: <https://rosstat.gov.ru/statistics/accounts> (дата обращения: 10.06.2026).
11. Доклад о реализации государственной политики в сфере высшего образования и соответствующего дополнительного профессионального образования за 2025 год / Правительство России. URL: <http://static.government.ru/media/files/CCmecVEmiX3CuIKdvsnvbmVJEvRn6ro9.pdf> (дата обращения: 10.06.2026).
12. Постановление Правительства РФ «Об утверждении государственной программы «Развитие образования» от 26.12.2017 года № 1642. URL: <https://docs.cntd.ru/document/556183093> (дата обращения: 10.06.2026).
13. Постановление Правительства РФ «Об утверждении государственной программы «Научно-технологическое развитие РФ» от 29.03.2019 года № 377. URL: <https://docs.cntd.ru/document/554102822> (дата обращения: 10.06.2026).
14. Доклад о реализации государственной политики в сфере высшего образования и соответствующего дополнительного профессионального образования за 2023 год / Правительство России. URL: http://government.ru/dep_news/51601/ (дата обращения: 10.06.2026).
15. Доклад о реализации государственной политики в сфере высшего образования и соответствующего дополнительного профессионального образования за 2024 год / Правительство России. URL: http://government.ru/dep_news/55083/ (дата обращения: 10.06.2026).
16. Таблицы инфляции / Инфляция в России. URL: <http://уровень-инфляции.рф/таблицы-инфляции> (дата обращения: 10.06.2026).
17. Постановление Правительства РФ «О системе управления государственными программами РФ» от 26.05.2021 года №786. URL: <https://docs.cntd.ru/document/603677013> (дата обращения: 10.06.2026).
18. «Об утверждении Общих требований к определению нормативных затрат на оказание государственных (муниципальных) услуг в сфере высшего образования и дополнительного профессионального образования для лиц, имеющих или получающих высшее образование, молодежной политики, применяемых при расчете объема субсидии на финансовое обеспечение выполнения государственного (муниципального) задания на оказание государственных (муниципальных) услуг (выполнение работ) государственным (муниципальным) учреждением» приказ Минобрнауки России от 26.03.2021 года № 209. URL: <https://docs.cntd.ru/document/603553677> (дата обращения: 10.06.2026).
19. Скоблева Э. И. Государственные программы развития как инструмент финансирования образования // Финансовый журнал. 2024. Т. 16. № 6. С. 116-131. DOI: 10.31107/2075-1990-2024-6-116-131.
20. Седаш Т. Н. Финансирование высшего образования как фактор развития человеческого капитала // Экономика. Налоги. Право. 2022. Т. 15. № 6. С. 112-121. DOI: 10.26794/1999-849X-2022-15-6-112-121.