Голованова Светлана Сергеевна. Формирование эффективной системы финансирования высших учебных заведений : дис. ... канд. экон. наук : 08.00.10 Москва, 2007 128 с. РГБ ОД, 61:07-8/1816

**Содержание к диссертации**

Введение

ГЛАВА 1. МЕТОДОЛОГИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ ФИНАНСИРОВАНИЯ ВЫСШИХ

УЧЕБНЫХ ЗАВЕДЕНИЙ 7

1.1 Методологические вопросы системного исследования финансирования высшего профессионального образования 7

1.2 Методические вопросы определения эффективности финансирования высших учебных заведений 24

ГЛАВА 2 АНАЛИЗ ФОРМИРОВАНИЯ МЕХАНИЗМА ФИНАНСИРОВАНИЯ

ВЫСШЕГО ПРОФЕССИОНАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ 32

2.1 Государственная политика в области финансирования высшего профессионального образования 32

2.2 Источники, формы и проблемы финансирования высших учебных заведений 51

2.3 Зарубежный опыт финансирования высшей школы 69

ГЛАВА 3. ФОРМИРОВАНИЕ ЭФФЕКТИВНОЙ СИСТЕМЫ ФИНАНСИРОВАНИЯ

ВЫСШИХ УЧЕБНЫХ ЗАВЕДЕНИЙ 86

3.1 Направления совершенствования финансирования высших учебных заведений 86

3.2 Формирование эффективного экономического механизма финансирования высшего

профессионального образования 96

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ 118

ПРИЛОЖЕНИЯ 125

**Введение к работе**

В настоящее время конкурентоспособность страны на мировом рынке определяется не только темпами развития национальной экономики, наличием сырьевой базы, но и социальным уровнем развития общества. Идет процесс социализации общества, который осуществляется на основе вовлечения членов сообщества в процесс образования.

Роль образования на современном этапе развития России определяется задачами его функционирования в условиях рыночной экономики, необходимостью преодоления опасности отставания страны от мировых тенденций экономического и социального развития.

В условиях рыночной экономики вузы получили экономическую самостоятельность, право на ведение предпринимательской и иной приносящей доход деятельности. В то же время вопросы стабильного и обоснованного финансирования высших учебных заведений являются проблемными.

Государство поставило задачу на основе развития образования в 2006 -2010 годах создать условия для повышения конкурентоспособности страны, являющегося одной из целей ее социально-экономического развития, путем решения ряда проблем, сдерживающих развитие образования, таких, как: неполное соответствие действующего законодательства целям интенсивного развития системы образования; чрезмерное государственное регламентирование финансово-хозяйственной деятельности и трудовых отношений в сфере образования при нехватке средств, недостаточной свободе их использования при формальном расширении возможностей привлечения ресурсов в сферу образования.

Степень разработанности проблемы. Изучению проблем учебных заведений посвящены научные работы Г.А. Балыхина, С.А. Белякова, А.Э. Волкова, А.А. Воронина, Н.М. Воскресенской, В.И. Жукова, С.А. Зайчиковой, А.Л. Ломакина, А.Л. Петровой, Н.Н. Пилипенко, Г.Б. Поляка, Е.В. Потехиной, М.В. Филиппова, А.А. Фурсенко, В.П. Щетинина и др. Однако многие вопросы, связанные с финансированием высших учебных заведений, все еще не нашли должного отражения в экономической науке, по прежнему решаются без необходимого научно-методического обоснования, что на практике ведет к просчетам и не дает должного эффекта. Недостаточная научная разработанность, теоретическая и практическая значимость проблемы обусловили выбор темы, постановку цели и задач исследования.

Цель и задачи исследования - разработка основных направлений формирования эффективной системы финансирования высших учебных заведений на основе обеспечения социально-экономических интересов человека, бизнеса и государства.

В соответствии с целью исследования решались следующие основные задачи:

рассмотреть методологические вопросы развития высшего профессионального образования;

- разработать методические подходы по определению эффективности финансирования высшего профессионального образования;

- проанализировать современное состояние, тенденции и проблемы финансирования высших учебных заведений;

- выявить взаимосвязь направлений финансирования и развития высшего профессионального образования;

- обобщить зарубежный опыт финансирования высшей школы;

определить направления и разработать предложения по формированию эффективной системы финансирования высших учебных заведений.

Предмет исследования - организационно-экономические отношения между государством, бизнесом и гражданином в процессе финансирования вузов.

Объект исследования - система финансирования высших учебных заведений.

Теоретико-методической основой диссертационной работы послужили труды отечественных и зарубежных ученых - экономистов по вопросам эффективности и финансирования высшей школы.

В зависимости от поставленных задач в работе применялись следующие основные методы исследования: абстрактно-логический, экономико-статистический, монографический.

Нормативно-правовой и эмпирической базой исследования послужили законодательные акты Российской Федерации, данные Федеральной службы государственной статистики, научно-исследовательские материалы, публикации в периодической печати.

Научная новизна исследования:

- с позиции системного подхода определено содержание высшего профессионального образования как сложной социально-экономической системы, выделены ее функциональные (технологическая, социальная, экономическая) и организационные (формы организации и управления учебным процессом, учебным заведением) подсистемы;

- обосновано финансовое участие в подготовке специалистов с высшим образованием населения, бизнеса и государства как следствие отражения их социально-экономических интересов в рыночных условиях;

- на основе системного подхода предложена совокупность показателей эффективности финансирования высшего профессионального образования, отображающих развитие научно-технического прогресса и на этой основе рост социально-экономического уровня производства;

- определены направлення формирования эффективной системы финансирования высшего профессионального образования, отражающие систему социально-экономических интересов человека (получение специальности, социальное развитие личности), бизнеса (подготовка специалистов в региональном и отраслевом разрезе) и государства (подготовка и повышение квалификации специалистов для национального хозяйства, обеспечение доступности образования для малообеспеченных слоев населения);

- на основе совершенствования элементов экономического механизма (бюджетное финансирование, налогообложение, кредитование, страхование) обоснованы предложения по формированию эффективной системы финансирования высшего профессионального образования.

Практическая значимость результатов исследования - разработан комплекс рекомендаций, реализация которых обеспечит повышение эффективности финансирования высших учебных заведений.

Апробация результатов исследования.

Основные положения диссертации, ее прикладные результаты нашли отражение:

- в разработке и внедрении в Российском государственном социальном университете процесса «Финансово-экономический менеджмент», охватывающего финансовое планирование деятельности Университета, целевой расход средств, совмещение бюджетного финансирования с предоставлением платных услуг, ведения научно-исследовательских работ, контроль за качеством;

- в участии автора в составе временных творческих коллективов: в 2005 г. по теме «Социальная жизнь России: теория и практика»; в 2006 г. по теме: «Разработка регистра предоставления государственных услуг в сфере содействия занятости населения»;

- в докладах автора на научно-практических конференциях, ежегодных научных чтениях РГСУ.

По теме диссертации опубликовано 3 печатные работы общим объемом 1,4 п.л.

Структура и объем работы определены целью и задачами исследования. Диссертация состоит из трех глав, выводов и предложений, списка использованной литературы, приложений.

class1 **МЕТОДОЛОГИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ ФИНАНСИРОВАНИЯ ВЫСШИХ**

**УЧЕБНЫХ ЗАВЕДЕНИЙ** class1

## Методологические вопросы системного исследования финансирования высшего профессионального образования

Социальный институт образования - сложная социально-экономическая система , охватывающая совокупность статусов и ролей, социальных норм, социальных организаций (учреждений, академий, институтов, фирм и т.д.), которые опираются на профессиональный персонал и аппарат управления.

В соответствии с Законом «Об образовании» (12), образование -целенаправленный процесс воспитания и обучения в интересах человека, общества, государства, сопровождающийся констатацией достижения гражданином установленных государством образовательных уровней (образовательных цензов).

В литературе встречаются различные трактовки категории «образование». Согласно одной из них «образование - это деятельность по производству, хранению, передаче, воспроизводству знаний, навыков социального поведения, нравственных норм, эстетических идеалов» (23).

С большим основанием под образованием следует понимать, как это делает В.А. Садовничий, «органичное и неразделимое единство школы как таковой, фундаментальной науки как неотъемлемой основы для подготовки специалистов и гуманитарной культуры как основы духовного единства народов, населяющих нашу страну».1

Предложенный В.А. Садовничим подход может быть дополнен представлением В.И. Жукова: «образование как системный процесс накопления, хранения и распространения знаний, получаемых на основе.

Образование - это результат развития цивилизации, где каждому гарантируется право на образование, которое закреплено в статье 2 «Право на образование» Протокола 1 к Конвенции о защите прав человека и основных свобод: «никому не может быть отказано в праве на образование. Государство при осуществлении любых функций, которые оно принимает на себя в области обучения, уважает право родителей обеспечивать, чтобы такие права на образование и обучение соответствовали их собственным религиозным и философским убеждениям».

Право на образование является одним из основных и неотъемлемых конституционных прав граждан Российской Федерации (1) и осуществляется в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Система образования в Российской Федерации представляет собой совокупность взаимодействующих преемственных образовательных программ и государственных образовательных стандартов различного уровня и направленности, сети реализующих их образовательных учреждений независимо от их организационно-правовых форм, типов и видов, органов управления образованием и подведомственных им учреждений и организаций.

Содержание образования является одним из факторов экономического и социального прогресса общества и должно быть ориентировано на обеспечение самоопределения личности, создание условий для ее самореализации, развитие общества, укрепление и совершенствование правового государства.

Профессиональное образование должно обеспечивать получение обучающимися профессии и соответствующей квалификации. Высшее профессиональное образование имеет целью подготовку и переподготовку специалистов соответствующего уровня, удовлетворение потребностей личности в углублении и расширении образования на базе среднего общего или профессионального образования.

В условиях рыночной экономики необходимо обеспечить научную основу осуществляемых преобразований в сфере высшего образования, что можно реализовать на основе методологии системного исследования социально-экономических процессов, происходящих в обществе.

Методологической основой научных исследований и практического применения методов исследования является системный подход, который представляет собой совокупность принципов и приемов анализа сложного явления, методов решения сложной проблемы, к которым можно отнести процесс образования и его составляющую часть - высшее образование.

При системном подходе поддерживается целостность в изучении объекта, анализе его структуры, взаимосвязей и взаимодействий элементов; рассмотрении характера изменений, происходящих в системе под влиянием изменений ее отдельных звеньев и внешних условий; определении основных усло/зий наиболее благоприятного режима функционирования системы и разработки на этой основе вариантов перевода системы в рациональный режим функционирования.

Рассмотрим сущность и содержание системного подхода применительно к системе «Высшее образование», основой которого является понятие система, представляющая собой в общем виде совокупность взаимосвязанных и взаимодействующих элементов для выполнения определенной задачи, т.е. обязательно имеющая цель функционирования.

class2 **АНАЛИЗ ФОРМИРОВАНИЯ МЕХАНИЗМА ФИНАНСИРОВАНИЯ**

**ВЫСШЕГО ПРОФЕССИОНАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ** class2

## Государственная политика в области финансирования высшего профессионального образования

В последние годы государством принимаются активные меры по модернизации образования и в том числе высшей школы. Основополагающими законодательными и нормативными актами и документами, регламентирующими цели, задачи, а также план действий по реформированию образования в Российской Федерации, являются:

-Национальная доктрина образования в Российской Федерации; направления социально-экономического развития Российской Федерации на долгосрочную перспективу;

-Концепции модернизации российского образования на период до 2010 года.

В целях обеспечения эффективности использования финансовых ресурсов, направляемых в сферу образования, развития конкурентного начала в деятельности высших учебных заведений и экономического стимулирования повышения качества высшего образования Правительством Российской Федерации принято Постановление от 14 января 2002 г.№6 «О проведении в 2002-2003 годах эксперимента; по переходу на финансирование отдельных учреждений высшего профессионального образования с использованием государственных именных финансовых обязательств».

Организационной основой государственной политики Российской Федерации в области образования является Федеральная целевая программа развития образования, утвержденная Федеральным законом от 10 апреля 2000г. №51-ФЗ.

Основные положения в области образования, касающиеся финансового обеспечения интересов государства и прав личности, были решены Законом об Образовании в п.З статьи 5, где закреплено, что «Государство гарантирует гражданам общедоступность,., а также на конкурсной основе бесплатность... высшего и послевузовского профессионального образования в государственных и муниципальных образовательных учреждениях в пределах государственных образовательных стандартов,; если образование данного уровня гражданин получает впервые».

Важнейшим элементом бюджетного финансирования должна стать реальная защищенность бюджетной статьи на образование. Необходимость реальной защищенности бюджетной статьи закреплена в Законе «Об образовании»: «...государство гарантирует ежегодное выделение финансовых средств на нужды образования в размере не менее 10 % национального дохода, а также защищенность соответствующих расходных статей федерального бюджета, бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов... Доля расходов на финансирование высшего профессионального образования не может составлять менее трех процентов расходной части федерального бюджета...». И далее, «размер средней ставки заработной платы и должностного оклада... для педагогических работников из числа профессорско-преподавательского состава образовательных учреждений профессионального образования» устанавливается на уровне, «в два раза превышающем уровень средней заработной платы работников промышленности в Российской Федерации».

class3 **ФОРМИРОВАНИЕ ЭФФЕКТИВНОЙ СИСТЕМЫ ФИНАНСИРОВАНИЯ**

**ВЫСШИХ УЧЕБНЫХ ЗАВЕДЕНИЙ** class3

## Направления совершенствования финансирования высших учебных заведений

Основным источником финансирования расходов на образование являются средства бюджета. Недостаток бюджетного финансирования покрывается за счет внебюджетных средств.

Рыночные преобразования в России существенно расширили возможности образовательных учреждений по привлечению денежных средств для финансирования своей основной деятельности. Образовательные учреждения имеют право привлекать финансовые ресурсы, за счет предоставления платных дополнительных образовательных и иных услуг, предусмотренных уставом, а также добровольных пожертвований и целевых взносов юридических и физических лиц. Привлечение образовательным учреждением дополнительных средств не влечет за собой снижения нормативов и абсолютных размеров его финансирования из бюджетной системы.

Рынок образовательных услуг призван удовлетворять не только государственный заказ, обеспечиваемый бюджетными ассигнованиями, но и социальный заказ различных групп населения и предприятий.

Привлечение дополнительных источников на цели образования осуществляется путем:

предпринимательской деятельности образовательного учреждения;

взаимодействия с юридическими и физическими лицами, способными осуществлять благотворительную деятельность в пользу образовательного учреждения, либо выступать спонсорами. Стабильным и долговременным внебюджетным источником финансирования выступает доход от сдачи в аренду свободных помещений.

К дополнительному источнику финансирования относятся и средства международных организаций, передаваемые учреждениям образования как на безвозмездной основе (в виде благотворительности), так и на осуществление программ международного сотрудничества.

Средства, полученные образовательным учреждением от оказания дополнительных услуг, относятся к внебюджетным источникам образовательного учреждения и расходуются в соответствии с Положением об использовании внебюджетных средств.

Позитивную роль в повышении финансового обеспечения общего образования призваны сыграть принятые правовые акты по нормативному финансированию образовательных учреждений.

Анализ результатов выполнения в 2000 - 2005 годах федеральных программ в области образования и одобренных Правительством Российской Федерации приоритетных направлений развития образовательной системы Российской Федерации показал необходимость применения принципиально новых подходов к разработке и реализации программы образования, включая:

- направленность мероприятий программы образования на достижение измеряемых результатов, оцениваемых на основе социально-экономических показателей (управление по результатам);

- общефедеральное значение решаемых проблем, направленность на системные изменения в сфере образования;

-направленность на поддержку программ и проектов развития, внедрение механизмов самофинансирования, саморегулирования, самоорганизации.

Эти подходы реализованы в Концепции Федеральной целевой программы развития образования на 2006-2010 годы, в которой рассматривается комплекс вопросов организационного, материального, финансового обеспечения ее реализации. На ее основе разработана Федеральная целевая программа развития образования на 2006 - 2010 годы (Программа), в которой обосновывается решение проблемы программно-целевым методом, приводятся цели и задачи Программы, целевые индикаторы и показатели оценки хода ее реализации, сроки, этапы, ее социально-экономическая эффективность.

В данных документах рассматривается комплекс вопросов, проблем, сдерживающих развитие образования в стране и в том числе чрезмерное государственное регламентирование финансово-хозяйственной деятельности и трудовых отношений в сфере образования при нехватке средств, недостаточной свободе их использования и при формальном расширении возможностей привлечения ресурсов в сферу образования.

Поставлена задача создания экономических механизмов, обеспечивающих инвестиционную привлекательность образования на основе эффективного взаимодействия образования и рынка труда.

Реализация Программы возможна при различных вариантах, которые характеризуются различными рисками:

- вариант последовательного решения проблем - может привести к ухудшению ситуации в сфере образования вследствие тесной взаимосвязи проблем, требующих в ряде случаев их параллельного полномасштабного решения;

- вариант полного государственного обеспечения потребностей сферы образования - не может быть реализован в силу ресурсных ограничений национальной экономики и риска некорректного определения этих потребностей. Кроме того, этот вариант не обеспечит своевременного создания "точек роста", что не даст возможности реализовать задачи ускоренного развития сферы образования в необходимые сроки.

Предварительная оценка минимально необходимого ресурсного обеспечения Программы показывает, что размер необходимых для ее реализации средств, выделяемых из федерального бюджета, должен составлять не менее 45 млрд. рублей.

Реализация Программы в условиях уменьшения размера средств, выделяемых на ее реализацию, не позволит достичь цели Программы и приведет к следующим рискам и экономическим потерям:

- снижение объемов бюджетных ресурсов, направляемых на развитие системообразующих "точек роста" в сфере образования, уменьшение вклада системы образования в прирост внутреннего валового продукта, что в зависимости от размеров недофинансирования программных мероприятий и вследствие мультипликативного эффекта может привести к потере.от 10 до 15 млрд. рублей прироста внутреннего валового продукта в 2007 -2010 годах и последующей ежегодной потере не менее 15 млрд. рублей начиная с 2011 года из-за недостаточного роста конкурентоспособности и инвестиционной привлекательности национальной экономики из-за резкого падения качества человеческого капитала;

- нанесение ущерба федеральному бюджету в 2006 - 2010 годах в результате сохранения условий неэффективного использования средств вследствие замораживания ранее произведенных инвестиций в размере не менее 8,75 млрд. рублей;

- недополучение национальной экономикой в 2008 - 2009 годах до 4 млрд. рублей за счет ускорения изменений профессионально-квалификационной структуры подготовки специалистов и содержания образования;

- недостаточные темпы роста качества человеческого капитала и, как следствие, неполное удовлетворение потребностей национальной экономики в квалифицированных кадрах, которое может привести к существенному росту структурной безработицы к 2015 году;

- замедление развития сферы образования из-за недостаточных темпов создания и развития "точек роста" и актуализации их опыта в необходимых масштабах.

Таким образом, в случае сокращения размера финансирования Программы по сравнению с предусмотренным только экономические потери для России могут составить в 2006 - 2010 годах от 22,75 до 37,75 млрд. рублей, а с 2011 года - свыше 37 млрд. рублей ежегодно.