Миргалеева, Ирина Викторовна. Финансовый механизм управления образованием в регионе : диссертация ... доктора экономических наук : 08.00.10 / Миргалеева Ирина Викторовна; [Место защиты: Марийс. гос. техн. ун-т].- Казань, 2010.- 360 с.: ил. РГБ ОД, 71 11-8/74

**Введение к работе**

**Актуальность темы исследования.** Россия, отличающаяся развитой системой образования и высоким образовательным уровнем населения, сегодня столкнулась с проблемой слабой адаптированности к рынку. Применение рыночных методов хозяйствования, включение системы образования России в рыночную среду обусловлено переходом к системе рыночных отношений. Современные требования к высокому уровню образования и квалификации работников на рынке труда ставят соответствующие задачи перед рынком образовательных услуг.

В связи с этим финансовые отношения в системе образования находятся в постоянном развитии в Российской Федерации и отдельных ее регионах. Образовательные учреждения, пытаясь адаптироваться к быстро меняющимся условиям современной экономики, сталкиваются с проблемами недостаточной гибкости существующих организационно-финансовых структур и механизмов. Важнейшим источником финансирования системы образования все еще является бюджетное финансирование, а основанием для расходования выделяемых из федерального бюджета ассигнований и планом финансирования образовательного учреждения является смета доходов и расходов. При этом бюджетные ассигнования носят строго целевой характер, их назначение определяется в соответствии с бюджетной классификацией Российской Федерации (функциональной, ведомственной и экономической классификацией расходов). Действующий механизм бюджетного финансирования характеризуется наличием серьезных недостатков и проблем. Проводимая в стране реструктуризация бюджетного сектора предполагает отказ от режима бюджетного финансирования по смете доходов и расходов, что предполагает поиск принципиально новой модели финансирования образования, которая сохранила бы в себе характеристики публичной организации, основанной на государственной собственности и, в тоже время, была бы в состоянии эффективно функционировать в рыночной экономике. Переход вузов в автономные учреждения должен осуществляться исключительно с целью повышения эффективности работы учреждений. При этом должны быть определены критерии оценки финансовой деятельности учреждения, механизмы оценки результатов работы и оплаты труда его работников.

Наиболее проблемными вопросами законодательства являются: определение и контроль особо ценного имущества, порядок определения государственного задания и его финансовое обеспечение, выбор системы оплаты труда и источников финансирования, аудит деятельности и целый ряд других вопросов, правильное решение которых является основой эффективности финансовой деятельности образовательного учреждения.

Рыночные механизмы в определенной степени могут оптимизировать распределение ресурсов между производителями образовательных услуг и, тем самым, способствовать повышению эффективности использования средств, вкладываемых обществом в образование.

В основу финансирования системы образования должен быть положен принцип управления по результатам и использование различных финансовых инструментов, среди которых необходимо выделить нормативно-подушевое финансирование, позволяющее обеспечивать транспарентность распределения бюджетных средств, привязывать объем финансирования непосредственно к потребителю образовательной услуги.

Вместе с тем особую актуальность приобретают вопросы внедрения рыночных методов финансирования образовательных учреждений, таких как: образовательные кредиты, страхование, налоговые льготы, гранты. В качестве дополнительного источника формирования финансовых ресурсов образовательных учреждений сегодня следует рассматривать добровольные пожертвования физических и юридических лиц, а также денежные средства, полученные общеобразовательным учреждением в форме дара или по завещанию (эндаументы). Поиск альтернативных источников финансирования способствует инновационному развитию образовательных учреждений. Вместе с тем в настоящее время в России отсутствует мотивация для расширения института эндаумента.

Для реагирования образовательной системы на запросы меняющейся экономики и социума и обеспечения адекватного качества образования, необходимы: развитие управления образованием, обеспечение разграничения полномочий и ответственности, уточнение функций управления на разных уровнях, построение общественной составляющей системы управления образованием.

Вопросы оценки эффективности финансового механизма системы образования также требуют более глубокого осмысления. Если для рыночных субъектов хозяйствования основным критерием эффективности финансового механизма является способность расширенного воспроизводства финансовых ресурсов, являющихся материальной основой существования государства, то для сферы образования четкие индикаторы эффективности финансового механизма до сих пор не определены.

На современном этапе развития экономики наблюдается отставание законотворческого процесса от темпов количественного роста автономных образовательных учреждений. Слабость нормативной базы, регламентирующей деятельность автономных образовательных учреждений, порождает много проблем в правовой сфере и в организации финансовой деятельности образовательных учреждений.

До настоящего времени не выработан единый подход к порядку определения государственного задания и его финансовое обеспечение, соответствующий их финансовому механизму и учитывающий особенности финансирования.

В данном аспекте формирование финансового механизма в образовании представляется актуальной и сложной задачей.

**Степень разработанности проблемы.** Необходимость проведения исследований связанных с модернизацией финансового механизма в образовании на региональном уровне вызвана тем, что, к сожалению, данное направление не получило должного развития в литературе и публикациях. В связи с этим следует отметить тот вклад, который внесли в решение данной проблемы ряд авторов, постоянно работающих над вопросами функционирования и финансирования образовательных учреждений, а также внесших свой вклад в развитие теоретических основ управления и его методического обеспечения таких как: А.П.Альперин, С.И.Архангельский, А.И.Афоничкин, А.А.Аюпов, Г.А.Бордовский, Н.В.Бакшаева, Л.Е.Басовский, С.А.Беляков, И.Ю.Беляева, Д.А.Ендовицкий, В.И.Ерошин, Л.Г.Ефремов, Б.С.Гершунский, В.Г.Гетьман, О.В.Голосов, А.Г.Грязнова. Л.П.Кураков, М.В.Левиной, В.Н.Николаев, А.А.Нестеров, В.Н.Нуждин, М.М.Поташник, Н.В.Софронова, С.Ю.Трапицин, А.А.Леонтьев, В.Н.Турченко, В.В.Чекмарев, М.А.Эскиндаров, Е.В.Яковлева и др.

Неразработанность проблемы делает необходимым проведение комплексного исследования в этой области, результатом которого должна стать выработка единого подхода с применением имеющихся российских разработок в области функционирования и финансирования образовательных учреждений в условиях самостоятельности изложенных в работах отечественных экономистов: А.Б.Вифлеемского, В.И.Елагина, А.С.Заборовской, С.Л.Зарецкой, А.О.Крыштановского, Т.Л.Клячко, Г.Ф.Ткача, Л.В.Перекрестовой, А.Ю.Петрова, Н.В.Фадейкиной, Н.М.Швецова и других. А также воспользоваться зарубежными разработками в этой области, обозначенных в работах таких авторов, как: Р.Блюндел, П.Долтон, Н.Бар, П.Друкер. В работах российских и зарубежных авторов представлены интересные и многообразные рекомендации по отдельным вопросам формирования процесса функционирования и финансового механизма хозяйствования образовательных учреждений. Однако вопросам их согласования и взаимодействия уделяется недостаточно внимания. В связи с этим разработка методологии управления финансовым механизмом образования в регионе имеет особое значение для повышения их достоверности и результативности.

Исследование направлено на формирование методологии управления финансовым механизмом образования в регионе, обеспечивающей повышение эффективности и учитывающей специфику деятельности такого рода учреждений. На уровне регионов вопросы реорганизации бюджетных отношений в условиях внедрения новых организационно-правовых форм: автономных учреждений и автономных некоммерческих организаций - остаются малоисследованными. Исследование проблем финансового механизма системы образования Республики Татарстан и направлений его модернизации в условиях повышения финансово-хозяйственной самостоятельности образовательных учреждений и несовершенства механизмов реализации нормативно-правовых актов, регулирующих деятельность образовательных учреждений и порядок их финансирования, выбраны для настоящего исследования в качестве приоритетных направлений исследования.

**Рабочая гипотеза.** В качестве рабочей гипотезы выдвинуто предположение, что в современной экономике образования необходимо создание новой системы финансирования образовательных учреждений, организации бюджетного процесса, структуры управления и правового статуса образовательного учреждения. Проблемы перехода на нормативно-подушевое финансирование во многом связаны с неразвитостью законодательной базы, принятых методик расчета норматива по уровням образования, типам и видам образовательной деятельности.

Актуальность и отсутствие комплексного подхода к методологии управления финансовым механизмом образования предопределили выбор темы исследования, его цель и задачи.

**Цель и задачи исследования.** Целью диссертационной работы является разработка методологии формирования и управления финансовым механизмом образования в регионе в условиях развития финансово-хозяйственной самостоятельности образовательных учреждений.

В соответствии с поставленной целью в диссертации выделены четыре системные задачи, каждая из которых потребовала решения блока соподчиненных задач.

**Первая системная задача** **- теоретически обосновать формирование финансового механизма системы образования в регионе:**

- раскрыть сущность образовательного учреждения как субъекта экономических отношений;

- выявить особенности нормативно-правового регулирования финансовой деятельности автономных учреждений в образовании;

- разработать концептуальные основы формирования финансового механизма образования в регионе;

- проанализировать особенности международного опыта развития финансового механизма образования.

Вторая системная задача - проанализировать состояние финансового механизма образования в регионе с целью дальнейшего его развития:

- обосновать сущность механизмов и инструментов бюджетного финансирования деятельности автономных учреждений в современных условиях;

- проанализировать финансовый механизм деятельности автономных учреждений и выявить тенденции развития образования в регионе;

- выявить особенности развития финансового механизма образовательных учреждений в регионе;

- выявить особенности налогообложения образовательных учреждений образования.

**Третья системная задача** **- разработать направления модернизации финансового механизма образования в регионе:**

- выявить особенности развития государственно-общественного управления финансами автономных учреждениях образования в регионе ;

- обосновать необходимость перехода образовательных учреждений на реальную финансовую самостоятельность;

- выявить влияние новых механизмов финансирования на управление имуществом автономных учреждений;

- предложить критерии определения эффективности деятельности образовательных учреждений в целях обеспечения их финансовой устойчивости.

**Четвертая системная задача** **- выявить особенности развития рыночных механизмов финансового обеспечения образования:**

- обосновать необходимость развития образовательного кредитования как одной из основных форм государственной поддержки кредитования;

- выявить особенности кредитования образовательных учреждений;

- разработать региональную модель развития образовательного кредитования.

**Область исследования.** Диссертационная работа выполнена в рамках обозначенной в паспорте специальности ВАК по специальности 08.00.10 "Финансы, денежное обращение и кредит": п. 1.2. "Теоретико-методологические основы финансовых концепций регулирования воспроизводственных процессов", п. 1.6. "Развитие региональной финансовой системы, ее отличительные особенности, проблемы интеграции в национальную и международную финансовые системы", п. 1.7. "Теоретические основы исследования влияния финансовой политики на результаты социально-экономического развития", п. 3.1. "Организационно-правовые и социальные аспекты финансов предприятий и организаций", п. 3.4. "Структура и взаимосвязь механизма финансового взаимодействия государства и корпоративных финансов в рыночных условиях", п. 3.5. "Управление финансами корпораций: методология, теория; трансформация корпоративного контроля", п. 9.4. "Развитие инфраструктуры кредитных отношений современных кредитных инструментов, форм и методов кредитования".

**Предмет исследования.** Предметом настоящего исследования являются теоретико-методологические проблемы разработки финансового механизма образования.

**Объектом исследования** выступают деятельность образовательных учреждений Республики Татарстан, их системы управления финансированием.

**Теоретическая и методологическая основа исследования.** Теоретической и методологической основой исследования являются теории научного познания применительно к предмету исследования. Теоретическую основу исследования составляют труды отечественных и зарубежных ученых-экономистов по проблемам функционирования и финансирования образовательных учреждений. Исследование базируется на основных положениях отечественного законодательства, нормативных документах Правительства РФ, Министерства финансов РФ, Министерства юстиции РФ, законодательно-нормативные документы Республики Татарстан в области образования.

Информационной базой исследования послужили статистические данные, научные публикации, личные наблюдения, данные, размещенные в Интернете.

Методологической основой исследования явились общенаучные принципы исследования: диалектический метод, определяющий основные закономерности развития общественных, экономических и финансовых отношений в их развитии и взаимосвязи. В процессе исследования применялись общенаучные и специальные методы исследования: системный метод анализа экономических процессов и явлений, логический и сравнительный анализ, комплексный и системный подходы, математический и статистический инструментарий, классификация и группировка.

**Научная новизна** исследования заключается в разработке методологии построения финансового механизма образования в регионе; направлений его модернизации в условиях повышения финансово-хозяйственной самостоятельности образовательных учреждений; обоснования и внедрения новых источников финансирования в условиях реформирования бюджетной сферы образования.

Наиболее существенные результаты, содержащие научную новизну, заключаются в следующем:

- определено и теоретически обосновано содержание важнейшего принципа финансирования системы образования "управление по результатам", основанного на соблюдении индикаторов эффективности и результативности расходования бюджетных средств;

- уточнено содержание выделенных основных элементов концепции формирования финансового механизма образования, включающих: кадровое, технологическое, информационное и нормативно-правовое обеспечение, и предназначенных для организации, планирования, стимулирования и контроля финансовых потоков;

- дано определение понятию "финансовый механизм образования" как взаимосвязанной системы финансовых методов, финансовых рычагов и форм организации управления финансовыми отношениями, посредством которых осуществляется формирование, распределение и использование финансовых ресурсов с целью их эффективного использования и воздействия на развитие системы образования в соответствие с реальными потребностями общества и имеющимися ресурсами;

- обоснована необходимость регионализации системы образования с целью повышения ее конкурентоспособности и финансовой устойчивости;

- обоснована необходимость совершенствования финансового механизма в сфере образования с целью синхронизации мероприятий в рамках модернизации системы образования и реформирования бюджетного процесса;

- выявлены специфические особенности налогообложения учреждений сферы образования и предложены направления оптимизации налоговой политики для такого рода учреждений;

- выделены базовые модели организации управления образования, основанные на анализе тенденций в развитии систем управления сферой образования развитых стран и направленные на предоставление максимальной автономии российским образовательным учреждениям;

- обоснована необходимость и разработаны предложения по реализации частно-государственного партнерства по развитию региональной системы образования с целью повышения ее инвестиционной привлекательности;

- доказана необходимость развития рыночных механизмов финансового обеспечения образования, как альтернативных источников финансирования их деятельности, с целью обеспечения инновационного развития сферы образования и региональной экономики, а также оптимизации спроса на образовательные услуги и преодоления структурных деформаций образовательной системы;

- определены основные принципы и механизмы управления государственным имуществом при изменении организационно-правовой формы учреждения, основанные на корпоративной системе управления финансами;

- определены новые подходы к оценки эффективности деятельности образовательных учреждений, результаты которого могут дать представление об уровне их социальной и рыночной эффективности;

- предложена региональная модель развития образовательного кредитования, направленная с одной стороны на контроль государства за ситуацией на рынке труда, с другой стороны - на расширение доступности и развитие рынка образовательных услуг.

**Практическое значение результатов исследования** заключается в том, что сформулированные методологические основы и конкретные предложения по формированию и развитию финансового механизма образовательных учреждений могут быть использованы не только на региональном уровне, но и в Деятельности Министерства образования Российской Федерации при разработке прогнозов и программ развития системы профессионального образования.

Теоретические, методические и практические результаты диссертационного исследования могут быть рекомендованы с целью их использования в системе подготовки, переподготовки и повышения квалификации специалистов государственных и муниципальных органов, ответственных за развитие системы образования, а также руководителей автономных учреждений и их финансовых служб.

Самостоятельное практическое значение имеют:

- предложения о необходимости применения рыночных механизмов в образовательной сфере;

- предложения о необходимости регионализации системы образования с целью повышения ее конкурентоспособности;

- предложения о необходимости совершенствования финансового механизма в сфере образования;

- предложения о необходимости реализации частно-государственного партнерства по развитию региональной системы образования;

- предложения о необходимости развития рыночных механизмов финансового обеспечения образования как альтернативных источников финансирования их деятельности;

- выделенные принципы и механизмы управления государственным имуществом при изменении организационно-правовой формы образовательного учреждения;

- методика оценки эффективности деятельности образовательных учреждений;

- региональная модель развития образовательного кредитования.

**Апробация и внедрение результатов исследования.** Результаты исследования использованы:

- Министерством образования и науки Республики Татарстан при разработке проекта "Программы реформирования системы профессионального образования РТ", (справка от 17.04.2009 г. № 126);

- Министерством экономики Республики Татарстан в разделе "Создание социальных, правовых и экономических механизмов, обеспечивающих инвестиционную привлекательность образования" программы реформирования системы профессионального образования РТ;

- Институтом бизнес-образования Института экономики, управления и права (г. Казань) на курсах повышения квалификации руководителей и специалистов образовательных учреждений "Менеджмент в сфере образования" (справка от 24.04.2008 г. № 97).

Результаты исследования используются также в учебном процессе Института экономики, управления и права (г. Казань) при преподавании ряда тем курсов "Финансы и кредит", "Экономика фирмы", "Институциональная экономика", "Менеджмент образования", "Анализ финансово-хозяйственной деятельности организаций" (справка от 10.05.2008г. № 140).

В 2009 г. на тему "Современные подходы к управлению и финансированию образовательных учреждений" выигран грант Российского гуманитарного научного фонда (РГНФ) проект № 09-02-29207 а/В.

Основные положения, реализованные в ходе исследования докладывались на 13 международных, российских и региональных научно-практических конференциях.

**Публикация результатов исследования.** Основные выводы и предложения по рассматриваемым в диссертации проблемам нашли отражение в 34 работах, общим объемом 70,1 печ.л., в т.ч. авторским объемом 55,3 печ.л., из них 6 монографий и 10 научных статей опубликованных в рекомендованных ВАК изданиях.

**Структура и объем диссертации.** Диссертация состоит из введения, четырех глав, заключения, списка литературы и имеет следующую структуру.