Кодзаева Ирина Михайловна. Методологические аспекты управления финансами высших учебных заведений РФ : Дис. ... канд. экон. наук : 08.00.10 : Владикавказ, 2003 181 c. РГБ ОД, 61:04-8/1368

**Содержание к диссертации**

Введение

1. Экономические основы функционирования высшей школы 10

1.1 Сущность, типология образовательных услуг и специфика их реализации

1.2 Предпосылки и противоречия формирования рынка образовательных услуг в Российской Федерации 28

1.3 Финансы высших учебных заведений как составная часть системы финансов 40

2. Анализ методов финансового управления высшими учебными заведениями 55

2.1 Государственная политика по формированию финансово-экономической базы высшего образования 55

2.2 Управление расходованием средств в сфере высшего образования 82

2.3 Управление внебюджетной деятельностью вузов 91

3. Совершенствование финансового механизма управления высшими учебными заведениями 102

3.1 Методологические основы разработки нормативов бюджетного финансирования высшего образования 102

3.2 Механизм государственного возвратного субсидирования граждан на образовательные цели 114

3.3. Развитие внебюджетных направлений деятельности вузов 126

Заключение 152

Список литературы 162

Приложения 177

**Введение к работе**

**Актуальность темы исследования.**В наступившем столетии сфера услуг и, прежде всего образовательных, приобретает особый статус. Возникает качественно новая реальность - экономика, в которой главным производственным ресурсом становятся знания и информация. В обиход вошло новое понятие - «экономика, основанная на знаниях» (knowledge-based economy). Знание становится новым источником богатства. Эти существенные перемены заставляют политиков рассматривать образование как высший приоритет в системе государственных ценностей. Оно фактически становится двигателем наукоемких, интеллектоемких экономик, тем механизмом, который сможет обеспечить опережающее воспроизводство человеческого капитала и общественного интеллекта. Мировая практика свидетельствует не об уменьшении, а об усилении финансовой роли государства в развитии образования на современном этапе.

В современной России отмеченные тенденции мирового развития требует особого внимания и изучения. В новых условиях хозяйствования факторы повышения конкурентоспособности образования — улучшение качества, модернизация материально-технической базы, конкурентные методы управления - как никогда тесно взаимосвязаны и взаимозависимы.

Совершенствование качественных характеристик и улучшение материально-технического обеспечения являются основными целями реформы российской высшей школы. Сегодня уже сформирована нормативно-правовая база образования, повысилась автономия высших учебных заведений, введены новые образовательные стандарты высшего образования. Вместе с тем, по причине недостаточного финансового обеспечения реформ, ряд вопросов остается пока нерешенным. Существует потребность в анализе проблем управления и финансового обеспечения отечественной высшей школы, в поиске оптимального сочетания бюджетных и внебюджетных источников финанси-

рования и разработке эффективной модели их использования. Одной из первоочередных задач реформирования высшего образования в современных условиях становится совершенствование финансового механизма управления вузами. Это обусловливает актуальность темы исследования и круг рассматриваемых проблем.

**Степень разработанности проблемы.**Проблемы образования в нашей стране долгое время являлись предметом изучения, главным образом, лишь педагогической науки. Это было естественным следствием такого устройства образовательной системы, когда вопросы ее экономики решались вне самой системы образования. В 1960-70-е годы проблемы образования стали рассматриваться в рамках возникшей тогда новой отрасли экономической науки - экономики образования. В ряду отечественных представителей экономической науки в целом и экономики образования, в частности, внесших большой вклад в развитие этого направления, стоят B.C. Гойло, А.В. Дайновский, Г.А. Егизарян, В.А. Жамин, С.Г. Струмилин и другие.

В западной науке экономические аспекты деятельности системы образования часто рассматриваются в теории человеческого капитала, получившей широкое научное признание в начале 1960-х годов. Возникновение и развитие этой теории связано с именами таких экономистов как Т. Шульц, Г.Беккер, В. Вейсборд, М. Блауг, Й. Бен-Порэт, Э. Денисон, Ф. Махлуп. В общетеоретическом плане данной проблематикой занимались и российские ученые, в частности, А.И. Добрынин, С.А. Дятлов, М.М. Критский.

Переход к рыночной экономике способствовал росту интереса отечественных исследователей к экономическим проблемам функционирования системы образования. В работах Н.А. Александровой, А.К.Асатурова, А.П. Пан-крухина, Е.Н. Попова, О.А. Хаширова, В.П. Щетинина нашли отражение вопросы, связанные с определением экономической природы образовательных услуг и форм их реализации, с анализом процессов формирования и функционирования рынка образовательных услуг в России. Проблемы управле-

ния образованием и повышения эффективности финансового механизма вузов получили освещение в публикациях Г.В. Балашова, С.А. Белякова, Н.М. Виноградова, Ш.З. Валиева, А.П. Пакрухина, Е.Н. Жильцова. Финансовые аспекты деятельности вузов рассмотрены в работах таких авторов, как B.C. Антуфьев, Г.Балыхин, Е.В. Егоров, Ю.К. Итин, И.В. Ишина, И.Б. Романова, Д.С. Черненко.

Вполне очевидно, что вопросы экономики высшего образования являются предметом исследования достаточно широкого круга экономистов. Вместе с тем более глубокого и комплексного научного обоснования требуют проблемы регулирования финансовых отношений, функционирующих в сфере высшего образования, и совершенствования финансового механизма деятельности вузов.

**Цель и задачи исследования.**Целью диссертации является развитие теоретических основ функционирования системы управления высшими учебными заведениями, выявление практических проблем формирования и использования финансовых ресурсов названных учреждений, разработка рекомендаций по совершенствованию финансового механизма управления российской высшей школой.

Цель исследования предопределяет постановку и решение следующих задач:

рассмотреть сущность, типологию и специфику реализации услуг в области образования;

выявить предпосылки и противоречия отечественной практики формирования рынка образовательных услуг;

исследовать финансы высших учебных заведений как составную часть системы финансов;

проанализировать направления современной государственной политики РФ по укреплению финансово-экономической базы высшего образования;

уточнить методологические основы нормирования бюджетных расходов на высшее образование;

изучить практику управления внебюджетной деятельностью вузов;

обосновать подходы к рационализации государственного возвратного субсидирования граждан на образовательные цели;

предложить направления совершенствования налогообложения вузов;

исследовать вопросы ценообразования на платные образовательные услуги высшей школы.

**Предмет и объект диссертационного исследования.**Предметом диссертационного исследования являются финансовые отношения, складывающиеся в сфере высшего образования и методы управления ими в современных условиях. В качестве объекта исследования выступает финансовая деятельность государственных и негосударственных высших учебных заведений.

**Теоретической и методологической базой исследования**послужили фундаментальные исследования ведущих отечественных и зарубежных экономистов, социологов, посвященные проблемам управления и оптимизации использования ограниченных финансовых ресурсов в сфере высшего образования. Обоснование теоретических положений и аргументация практических рекомендаций осуществлялись на основе реализации диалектического способа познания, общенаучных методов системного анализа, методов финансового анализа и финансового менеджмента.

**Информационную базу исследования**составили нормативно-правовые документы Российской Федерации, регламентирующие деятельность образовательной сферы, данные государственной статистической отчетности, информационно-статистических изданий зарубежных стран, научно-исследовательского института высшего образования (НИИВО), института экономики переходного периода, данные финансовой отчетности отдельных вузов, материалы периодической печати по тематике данного исследования.

**Наиболее существенными результатами исследования, полученными лично соискателем,**являются следующие:

-сформулированы общетеоретические подходы к формированию финансового механизма управления вузами, объединяющего элементы, посредством которых осуществляется целенаправленное воздействие на формирование, движение и использование финансовых ресурсов высшей школы;

-уточнено категориальное содержание понятий «образовательная услуга», «рынок образовательных услуг»;

-конкретизированы предпосылки (исходная, основная, производная) и противоречия (общие, специфические) формирования рынка образовательных услуг в России;

-аргументирована актуальность функционирования в системе высшего образования учебных заведений некоммерческого типа;

-проанализирована государственная политика по формированию финансово-экономической базы и управлению расходованием средств в системе высшего образования;

. -раскрыты особенности управления внебюджетной деятельностью вузов, обобщены проблемы привлечения внебюджетных средств.

**Научная новизна результатов исследования**состоит в следующем:

-дано авторское определение термина «финансы высших учебных заведений»;

-классифицированы по уровням (ведомственный, региональный, конкретного учебного заведения) экономические (включая финансовые) методы управления высшими учебными заведениями;

-предложена модель расчета норматива государственного финансирования вузов, представляющая собой функциональную зависимость от объема затрат по каждому модулю дисциплин и количества таких модулей в программе подготовки специалиста по конкретной специальности, а также от рейтинга вуза;

-обоснована целесообразность использования различных схем государственного возвратного субсидирования граждан на образовательные цели (прямого, опосредованного, кредитного и смешанного субсидирования);

-аргументирована необходимость разработки и расширенного использования в практике управления внебюджетной деятельностью учреждений высшего образования «Типовой методики определения цены на услуги высших учебных заведений», обоснованы концептуальные подходы к ее разработке;

-предложены направления совершенствования системы налогообложения деятельности вузов.

**Теоретическая значимость работы**определяется тем, что концептуальные положения и выводы диссертационного исследования позволяют расширить существующие представления о содержании финансовых отношений, функционирующих в сфере высшего образования; способствуют развитию общетеоретических подходов к формированию финансового механизма управления вузами.

**Практическая значимость работы**заключается в возможности использования рекомендаций и предложений, сформулированных в диссертации, для решения практических задач, связанных с осуществлением финансовой деятельности учреждений высшего образования, и с совершенствованием финансового механизма функционирования вузов. Основные результаты исследования могут найти применение при подготовке учебных курсов «Теория финансов», «Экономика общественного сектора и сферы услуг», «Экономика образования», спецкурса «Финансы высших учебных заведений».

**Апробация результатов исследования.**Основные положения исследования докладывались автором на итоговых научных конференциях 2002 и 2003 гг. во Владикавказском институте экономики, управления и права (ВИЭУП), на методологических семинарах кафедры «Финансы и кредит»

СКГТУ и изложены в четырех опубликованных работах общим объемом 3,4 печатных листа.

**Структура работы.**Диссертация состоит из введения, трех глав, заключения, списка литературы и приложений.

## Сущность, типология образовательных услуг и специфика их реализации

Образовательные услуги, как известно, являются составным элементом сферы услуг. При этом в экономической науке встречаются различные трактовки основных категорий сферы услуг в целом, и рынка образовательных услуг в частности.

Так, например, в зарубежной экономической литературе имеется целый ряд концепций по поводу сущности и причин возникновения нерыночного сектора. Наибольшую известность, среди них получили такие, как концепция «коллективных благ и услуг» (Б. Вайсброд) [123], «неэффективности рыночного механизма» (Г. Хансманн) [184], «потребительского контроля» (А. Бен-Нер) [180]. Несмотря на разные подходы, у этих концепций просматривается одна общность. Она состоит в том, что нерыночный сектор возникает и развивается в рыночной экономике вследствие неэффективности рыночного механизма и ограниченности возможностей государства в удовлетворении диверсифицирующихся потребностей.

Экономисты, занимающиеся исследованием проблем нерыночного сектора, выделяют три основные причины недееспособности рынка и объективной необходимости существования нерыночного сектора экономики [73, 74].

1. Сфера рынка не распространяется на общественные блага. Они могут существовать как в масштабах страны (национальная оборона, фундаментальная наука), так и на локальном уровне.

Производство общественных благ осуществляется за счет общества и в интересах всех его членов. Финансирование их производства осуществляется не на добровольной основе, а с помощью обязательной государственной или общественной системы налогообложения. Налог выступает в виде своеобразной «цены», уплаченной потребителем за пользование общественным благом.

2. Рынок не способен с помощью ценового механизма оценить внеш ний конечный эффект деятельности людей, включая отдаленные социальные последствия принимаемых решений. Внешний конечный эффект заключается в поддержании экономического равновесия, сохранения эстетических ценно стей, улучшения здоровья населения и т. д. Эти виды внешнего эффекта не поддаются непосредственно денежному выражению. Для их измерения ши роко используются натуральные показатели, в том числе и временные. С точки зрения развития учреждений и организаций, производящих смешанные общественные блага и имеющие возможность функционировать на основе принципа самофинансирования, существует мировая практика наделения их статусом некоммерческих организаций. Этот статус исключает возможность получения максимальной прибыли и ориентирует на использование полученной прибыли исключительно на собственное развитие с целью удовлетворения потребностей людей в общественных благах. 3. Действие рыночного механизма ограничивается наличием монопо лий в некоторых сферах экономической деятельности (например: энерго снабжении, водоснабжении, газоснабжении, теплоснабжении, почтовая связь и др.). Естественная монополия в таких отраслях обуславливается специфи кой производства, особенностью производимого продукта и спецификой по требления. Отсутствие экономического пространства для нормальной конку ренции обуславливает необходимость существования здесь государственной монополии.

## Государственная политика по формированию финансово-экономической базы высшего образования

Одним из инструментов финансового управления вузами является бюджетное финансирование системы образования. Этот инструмент позволяет регулировать многие количественные и качественные параметры высшего образования в стране, является основным средством поддержания конкурентоспособности отечественной системы подготовки кадров на мировом рынке.

Российское государство для реализации общественного блага, в частности услуг высшего образования, берет на себя закрепленные в соответствующих законодательных актах обязательства, имеющие характер социального партнерства между гражданами, обществом и государственными структурами. Показатели, характеризующие государственные гарантии в области образования и законодательно закрепленные масштабы реализации условий по социальному партнерству в Российской Федерации представлены в таблице 4.

Государственные обязательства по предоставлению населению образовательных услуг должны являться основой для принятия всех решений в области финансирования высшего образования, поскольку они отражают консенсус по поводу социального партнерства в части реализации социально значимого общественного блага - услуг высшей школы.

На практике, главным образом в самом бюджете (на всех его уровнях), постоянно определяются размеры финансирования, совершенно не соответствующие, и об этом уже говорилось выше, задачам реализации указанных параметров предоставления образовательных услуг. Аргументами при обосновании такого положения служат, во-первых, недостаточность бюджетных средств и, во-вторых, необходимость развития в системе образования рыночных элементов, привлечения в его сферу средств из различных внебюджетных источников.

## Методологические основы разработки нормативов бюджетного финансирования высшего образования

Проблеме перевода системы образования из режима бюджетного содержания образовательных учреждений на условия нормативного финансирования уделяется сегодня достаточно большое внимание. Особенно актуальной она представляется в условиях ограниченных бюджетных ресурсов, сложностей с их обоснованным распределением и, возможно, необходимостью концентрации на каких-то особо важных проблемах, направлениях подготовки специалистов или отдельных «ведущих учебных заведениях».

Три весьма важных фактора, определяющих современную финансовую ситуацию в системе образования:

-выделяемых бюджетных средств системе образования недостаточно в любом варианте их распределения между образовательными учреждениями -по действующей схеме или через нормативы;

-сложившаяся сеть образовательных учреждений существует и характеризуется совершенно определенными потребностями в бюджетных средствах, причем потребности эти определяются не только количеством учащихся, но и материальной базой, изменение которой требует и времени и средств;

-государством приняты на себя совершенно определенные обязательства по отношению к сфере образования, причем эти обязательства можно выразить не только в качественных показателях, но и в количественных.

Нехватка денег - это не просто расхождение потребности и возможности ее удовлетворения, а расхождение той потребности, которая должна удовлетворятся государством за счет бюджета. Необходимо четко определить, какую именно потребность системы образования в средствах должно удовлетворять государство в пределах принятых им на себя обязательств.

Ближе всего к определению именно этой потребности подходят минимальные социальные нормативы и их бюджетное обеспечение. Однако, пока нет понимания содержания социальных нормативов, особенно их количественного определения, без которого невозможно определить необходимые для их реализации бюджетные расходы [45, с. 19].

Современное положение системы образования отличается как существенным недостатком бюджетных средств, так и насаждением элементов рыночного регулирования в систему образования. Основной смысл, который обычно вкладывается в обоснование необходимости введения элементов рыночного регулирования в сферу образования, сводится к тому, чтобы предоставить учащемуся самостоятельно выбирать место и условия своего обучения. При этом оплата услуг образовательных учреждений производится им самостоятельно. Формы могут быть разными. Таким образом, распределение платежеспособного спроса на образовательные услуги переводится на уровень отношений «продавец-покупатель». В результате взаимодействия продавцов и покупателей на рынке образовательных услуг достигается выравнивание, усреднение спроса и предложения. Вариантов финансового обеспечения этих процессов возможно несколько: полностью платное образование, образовательный ваучер, норматив финансирования в расчете на одного учащегося.

Основным тезисом перехода к нормативному финансированию является перевод образовательных учреждений в такой режим выделения финансовых ресурсов, при котором бюджетные средства выделяются учреждению строго в расчете на одного учащегося. Причем величина эта должна определятся одновременно с утверждением бюджетов на очередной финансовый год, то есть до начала процесса финансирования.