

0-795902

На правах рукописи



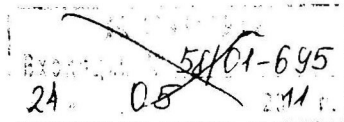
КАЛАШНИКОВА ОЛЬГА ВАЛЕРЬЕВНА

**ФИНАНСИРОВАНИЕ ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ
В УСЛОВИЯХ ПЕРЕХОДА К ИННОВАЦИОННОЙ ЭКОНОМИКЕ**

Специальность: 08.00.10 – «Финансы, денежное обращение и кредит»

Автореферат
диссертации на соискание ученой
степени кандидата экономических наук

Иваново – 2011



Работа выполнена в Государственном образовательном учреждении высшего профессионального образования «Всероссийский заочный финансово-экономический институт»

Научный руководитель: кандидат экономических наук, доцент
Горелик Владимир Николаевич

Официальные оппоненты: доктор экономических наук, доцент
Макашина Ольга Владиленовна

кандидат экономических наук, доцент
Соляникова Светлана Петровна

Ведущая организация: ГОУ ВПО «Российский университет
Дружбы народов»

Защита состоится «11» июня 2011г. в 12.00 часов на заседании диссертационного совета Д 212.063.04 при ГОУ ВПО «Ивановский государственный химико-технологический университет» по адресу: 153000, г. Иваново, пр. Ф. Энгельса, д. 7, аудитория Г-121.

Тел. (4932) 32-54-33, e-mail: nvbalabanova@mail.ru.

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке ГОУ ВПО «Ивановский государственный химико-технологический университет».

Сведения о защите и автореферат диссертации размещены на официальном сайте ГОУ ВПО «Ивановский государственный химико-технологический университет» <http://isuct.ru>.

Автореферат разослан *10 июня* 2011 г.

НАУЧНАЯ БИБЛИОТЕКА КФУ



0000790871

Ученый секретарь
диссертационного совета,

Н. В. Балабанова

I. ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы исследования. Мировой опыт свидетельствует о том, что принадлежность страны к современной мировой цивилизации и социальному прогрессу определяется такими факторами как уровень развития науки и техники, качество образования, показатели физического и духовного здоровья граждан, рациональное ресурсосбережение и природопользование.

Для Российской Федерации, провозгласившей курс на модернизацию и перевод экономики на инновационный путь развития, особую значимость приобретает качество человеческого капитала, уровень которого непосредственно зависит от уровня образованности граждан. По словам Президента России Д. А. Медведева, «никакая модернизация не возможна без квалифицированных специалистов, талантливых ученых, без качественного образования и постоянного профессионального обучения».¹

Ключевая роль отводится высшему профессиональному образованию – социальному институту, ответственному за наследование, накопление и воспроизводство профессиональных теоретических и практических знаний, умений и навыков.

Переход РФ к рыночной экономике сопровождался рядом отрицательных последствий в сфере высшего образования. К ним относятся: ухудшение материально-технического обеспечения учебного процесса и прогрессирующий износ основных фондов ВУЗов; кризис вузовской науки, прежде всего, в области фундаментальных наук; снижение престижа научно-педагогической работы. Главная причина – проблемы финансирования высшего образования, которые в свою очередь, обусловлены с одной стороны – введением элементов рыночных отношений в сферу образования и с другой - снижением доли бюджетного финансирования. Отсутствие достаточного бюджетного финансирования привело к необходимости привлечения внебюджетных средств – т.е. к фактической коммерциализации высшего образования.

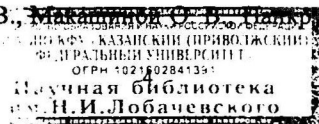
¹ Бюджетное послание Президента Российской Федерации о бюджетной политике в 2011-2013 годах от 29 июня 2010// Российская газета//Электронный ресурс//www.rg.ru

В связи с этим необходимо теоретическое осмысление понятия «образовательной услуги», впервые введенного в российскую практику проектом ФЗ РФ «Об образовании», анализ всех возможных источников финансирования высшего образования в условиях современной России с точки зрения их оптимизации.

Привлечение внебюджетных источников требует исследования законодательно-организационных и социально-экономических условий деятельности ВУЗа как экономического субъекта с целью выработки рекомендаций по совершенствованию организационно-правового статуса, расширению финансовой самостоятельности и экономической активности. Определенный интерес представляет изучение опыта развитых стран в сфере финансирования высшего образования.

Объективная необходимость поиска оптимального соотношения бюджетных и внебюджетных источников финансирования ВУЗов, выявления экономических факторов, способствующих росту заинтересованности ВУЗов в подготовке высококвалифицированных специалистов для инновационной экономики и развитии технической базы для научных исследований, повышения ответственности ВУЗов за финансовые результаты своей деятельности предопределила актуальность темы диссертации.

Степень разработанности проблемы определяется значительным интересом отечественных исследователей к финансовым проблемам высшей школы, что привело к появлению работ, посвященных различным аспектам финансирования сферы высшего образования. Имеются работы отечественных ученых, посвященные исследованию проблем функционирования отраслей социальной сферы и финансирования высшего профессионального образования в условиях модернизации экономики в нашей стране. Теоретической основой исследования послужили научные труды отечественных ученых, внесших значительный вклад в формирование и развитие экономики образования: Абалкина Л.И., Дайновского А.Б., Дятлова С.А., Жамина В.А., Жильцова Е.Н., Зуева В.М., Калинин Е.В., Макашова О.А., Нартова А.П., Поляка Г. Б.,



Солянниковой С. П., Струмилина С.Г., Филиппова В.С., Чебунина В.П., Шленова Ю.В., Щетинина В.П., а также работы зарубежных авторов – Ф.Котлера, К. Макконелла, А. Маршалла, П. Самуэльсона.

В то же время отсутствуют работы по проблеме формирования в системе высшего образования новой системы финансового планирования – программно-целевого бюджетирования. Ряд исследований, посвященных проблемам среднего специального уровня образования, не дают рекомендаций, которые можно было бы также эффективно применять в условиях ВУЗа. Более того, заимствование таких рекомендаций затрудняет управление экономикой ВУЗа. Вышеизложенное определило цели и задачи настоящего исследования.

Цель и задачи исследования. Цель исследования – на основании анализа действующей системы финансирования высшего образования в РФ разработать комплекс предложений и мероприятий по совершенствованию механизма финансового обеспечения ВУЗов в условиях перехода к инновационной экономике.

Для реализации данной цели в диссертационной работе поставлены и решались следующие задачи:

- дать авторскую трактовку понятия «образовательной услуги» в условиях реформирования высшего образования и перехода к инновационной экономике;
- разработать теоретические и методологические основы финансового обеспечения государственных ВУЗов;
- обосновать оптимальное соотношение бюджетных и внебюджетных источников финансирования высшего образования на этапе перехода к инновационной экономике;
- предложить механизм бюджетного финансирования образовательных услуг в ВУЗах различных организационно-правовых форм собственности;
- обосновать критерий определения объемов государственного финансирования ВУЗов при переходе к программно-целевому бюджетированию;

-разработать алгоритм организации финансового мониторинга по использованию внебюджетных средств ВУЗов, полученных ими от иной, приносящей доход деятельности с целью обеспечения рационального распределения и использования.

Предмет и объект исследования. Предметом данной диссертационной работы выступают финансовые отношения, возникающие при оказании образовательных услуг высшими учебными заведениями.

Объектом исследования является действующий механизм финансового обеспечения ВУЗов как за счет бюджетных, так и внебюджетных источников.

Методологической базой диссертационного исследования явились общенаучные принципы и методы исследования, предполагающие комплексный и системный подходы к исследованию данной проблемы, изучение экономических отношений в их взаимосвязи и развитии: анализ и синтез, обобщение, исторический и логический методы, а также статистический, информационный, сравнительный, структурный и функциональный анализы.

Информационной базой исследования послужили статистические данные, опубликованные в официальных сборниках Росстата, данные бухгалтерской и статистической отчетности. Работа базируется на основных нормативных документах: действующий ФЗ РФ «Об образовании» (1992г.), ФЗ РФ "О высшем и послевузовском профессиональном образовании" (1996 г.), Федеральный закон «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием правового положения государственных (муниципальных) учреждений» (2010 г.), проект ФЗ РФ «Об образовании», находящийся в стадии обсуждения, а также на подзаконных нормативно-правовых актах Правительства Российской Федерации, Министерства финансов России, Министерства образования и науки России, Федерального казначейства РФ.

Научная новизна исследования состоит в развитии теоретических и методологических основ механизма формирования и использования финансовых ресурсов в сфере высшего профессионального образования.

На основе проведенного исследования автором получены следующие результаты, содержащие научную новизну:

- предложена авторская трактовка понятия «образовательной услуги», специфика которого обусловлена реформированием российской системы государственного высшего образования, а также механизмом финансирования высшего образования, сочетающего бюджетные и внебюджетные источники;

- на основе анализа опыта зарубежных стран обоснованы пропорции оптимального соотношения бюджетных и внебюджетных источников финансового обеспечения ВУЗов Российской Федерации с целью доведения бюджетного финансирования высшего образования в РФ до уровня экономически развитых стран;

- определены направления оптимизации системы государственных нормативных затрат на оказание федеральными государственными учреждениями государственных услуг и затрат на содержание имущества путем дифференциального подхода их формирования с учетом организационно-правовых форм собственности ВУЗов, что позволит сохранить приоритетность финансирования государственных ВУЗов;

- предложено формирование объемов государственного финансирования ВУЗов на основе интегрального показателя качества образовательных услуг, определяемого количеством выпускников, работающих по специальности с целью определения зависимости финансирования ВУЗов от конечных результатов их деятельности;

- предложен механизм внутривузовского бюджетирования и мониторинга внебюджетных средств ВУЗа, позволяющий осуществлять ежедневный контроль движения денежных потоков от различных видов деятельности с целью выработки ВУЗами эффективной финансовой политики.

Полученные результаты могут служить основой для формирования финансового механизма учреждений высшего профессионального образования, обеспечения рационального распределения и использования бюджетных средств и средств, полученных ВУЗами от иной, приносящей доход деятельности.

Практическая значимость исследования заключается в разработке научного и методического аппарата, позволяющего решать актуальные прикладные задачи организации финансового обеспечения высших учебных заведений, использовать полученные результаты для разумного (без ущерба для основной образовательной деятельности) привлечения внебюджетных средств и рационального использования их. Это позволит увеличить адаптационные возможности и экономическую стабильность ВУЗов в условиях реформирования системы высшего образования.

Предложены рекомендации, которые могут быть положены в основу совершенствования методики расчета показателей нормативных затрат, используемых при определении объема бюджетного финансирования ВУЗов; определения параметров оптимального соотношения бюджетных и внебюджетных источников и по рациональному распределению и использованию средств, полученных ВУЗами от иной приносящей доход деятельности.

Разработан и апробирован в одном из государственных ВУЗов «Регламент казначейского исполнения бюджета ВУЗа по средствам, поступившим от иной приносящей доход деятельности» авторский алгоритм планирования и анализа исполнения внебюджетных смет ВУЗа с помощью внутреннего финансового мониторинга денежных потоков. Авторская методика внутривузовского бюджетирования и мониторинга внебюджетных денежных средств ВУЗа успешно применяется в финансовой деятельности Саратовского гуманитарного социально-экономического университета (имеется справка о внедрении).

Основные положения диссертации используются в учебном процессе при преподавании дисциплин «Финансы», «Бюджетная система РФ», «Финансы

бюджетных организаций» для специальности «Финансы и кредит» (имеется справка о внедрении в учебный процесс).

Апробация результатов исследования. Данное диссертационное исследование выполнено в рамках научно-исследовательских работ ГОУ ВПО «Всероссийский заочный финансово-экономический институт», проводимых в соответствии с бюджетной темой «Роль финансов в процессе перехода на инновационный путь развития».

Разработанные автором методические рекомендации по совершенствованию финансирования ВУЗов использовались при проведении семинаров по программе курсов повышения квалификации «Финансовые аспекты деятельности бюджетных учреждений в условиях их перехода к финансовой самостоятельности» для руководителей, заместителей и финансовых работников образовательных учреждений средне-специального и школьного образования. Данные методические материалы используются в практической деятельности учреждений всех уровней образования.

Отдельные положения и результаты проведенного исследования докладывались автором на двух международных научно-практических конференциях (ГОУ ВПО ВЗФЭИ, апрель 2009 г.; ГОУ ВПО ВЗФЭИ, октябрь 2010 г.), а также на внутривузовских научных и учебно-методических конференциях, организованных ГОУ ВПО «Всероссийский заочный финансово-экономический институт». Основные результаты исследования опубликованы в 4 печатных работах общим объемом 5,6 п.л., в том числе две статьи в издании, рекомендованном ВАК РФ.

Логика и структура диссертации. Логика исследования предопределила последовательность изложения материала и структуру работы, состоящей из введения, трех глав (десяти параграфов), заключения и списка литературы. Диссертация изложена на 238 страницах и содержит 20 таблиц, 3 рисунка, 5 приложений.

Область исследования. Диссертационная работа выполнена в соответствии п. 2.13 «Финансирование государственных услуг» специальности

08.00.10 – «Финансы, денежное обращение и кредит» Паспорта научных специальностей ВАК Министерства образования и науки России.

II. ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ И РЕЗУЛЬТАТЫ ИССЛЕДОВАНИЯ, ВЫНОСИМЫЕ НА ЗАЩИТУ

В данной диссертационной работе рассмотрено три группы проблем.

Первая группа проблем связана с исследованием роли высшего образования в процессе модернизации экономики, развитии инноваций, а также современных проблем российской высшей школы, с рассмотрением опыта финансирования высшего образования зарубежных стран с целью его возможного использования в условиях РФ.

Переход к «инновационному обществу» связан для России с поиском путей эффективного включения инновационных факторов в экономическое развитие страны и интеллектуализацией производимых и экспортируемых услуг.

Стратегия и Концепция социально-экономического развития России до 2020г. в качестве приоритетов государственной политики определяет рост инвестиций в человеческий капитал; подъем образования, науки, здравоохранения; построение национальной инновационной экономики, развитие ее естественных преимуществ и модернизацию; развитие новых конкурентоспособных секторов в высокотехнологичных сферах экономики знаний, что должно стать источником высоких устойчивых темпов экономического роста.

Исследование зарубежного опыта позволило автору выявить ряд особенностей финансирования высшего образования, которые можно было бы адаптировать в российскую практику:

- ВУЗы обладают значительной автономией и независимостью, что выражается в предоставленных им правах привлечения различных источников финансовых ресурсов, освобождении от уплаты налогов (в части образовательной деятельности), демократическом характере построения систем

управления при существенном ограничении вмешательства в эти процессы государственных органов, свободой выбора учебных программ и курсов и др.;

- свои структурные подразделения ВУЗы оценивают с точки зрения их эффективности и экономической целесообразности. Показательно, что каждое подразделение Гарвардского университета - самого богатого ВУЗа США - стремится быть самокупаемым;

- крупные корпорации уплачивают налог на образование, получателями средств от которого являются отобранные ими ВУЗы.

В целях реформирования законодательной базы научно-инновационной деятельности ВУЗов в Российской Федерации внесены изменения и дополнения в действующие Федеральные законы «О науке и государственной научно-технической политике в Российской Федерации»; «О высшем и послевузовском профессиональном образовании», а также в Гражданский, Налоговый и Бюджетный кодексы Российской Федерации и другие законодательные акты в части регулирования вопросов, касающихся инновационной деятельности; в стадии разработки находится проект нового ФЗ «Об образовании», который должен вступить в силу с 1.01.2013 года.

Реформа высшего образования, начавшаяся в России, требует значительных финансовых ресурсов. Вопросы финансирования сферы образования в постсоветской России стоят очень остро вследствие ограниченности бюджетных средств. Основным источником финансирования высшего образования был и остается федеральный бюджет. На его долю в последние годы приходится 70-75% всех финансовых ресурсов ВУЗов, что составило в 2009г. 4,4% консолидированного бюджета. Начиная с 1992 г. доля финансирования ВУЗов из федерального и территориальных бюджетов неуклонно снижалась и достигла в 2000 году 11%. Однако, начиная с 2001 года, государственное финансирование образования имеет тенденции к снижению.

Бюджетные ассигнования на сферу образования возросли с 3,6% в 2003 году до 4,4% в 2009 году, в т. ч. на высшее образование с 0,5% до 0,8%. (Таблица 1).

Таблица 1

Динамика бюджетных расходов на образование в 2003-2009 гг.

Наименование показателя	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
ВВП	13243	17048	21625	26903	33111	41668	40420
Консолидированный бюджет							
в млрд. руб. всего,	3964,9	4669,6	6820,6	8375,2	11378,6	13991,8	15847,3
в т.ч.							
-на образование:							
в млрд. руб.	475,6	593,4	801,8	1036,4	1342,3	1665,5	1777,9
в % от ВВП	3,6	3,5	3,7	3,8	4,0	4,0	4,4
-на высшее образование:							
в млрд.руб.	61,2	77,0	125,9	169,9	240,7	294,6	347,2
в % от ВВП	0,5	0,4	0,6	0,6	0,7	0,7	0,8
Федеральный бюджет							
в млрд. руб.всего,	2358,5	2698,9	3514,3	4284,8	5983,0	7570,9	9931,4
в т. ч.:							
- на образование:							
в млрд. руб.	99,8	121,6	162,1	212,4	294,6	355,0	413,1
в % от ВВП	0,7	0,7	0,7	0,8	0,9	0,8	1,02
в % от расходов ФБ	4,2	4,5	4,6	4,9	4,9	4,7	4,2
- на высшее образование: в							
млрд.руб.	56,8	71,8	119,2	161,6	228,3	280,0	328,6
в % от ВВП	0,4	0,4	0,5	0,6	0,7	0,7	0,8
в % от расходов ФБ	2,4	2,6	3,4	3,8	3,8	3,7	3,3

В настоящее время бюджетное финансирование высшего и среднего профессионального образования в России составляет 0,7% ВВП, что в два раза ниже, чем в развитых странах (средний показатель по странам ОЭСР - 1,3% ВВП). Бюджеты российских университетов на научные исследования составляют не более 0,04% ВВП, в то время как в развитых странах - 0,25-0,4%.

В результате уровень высшего образования в России за последние 20 лет значительно снизился. По данным общенационального делового журнала «Эксперт», «для восстановления эффективной системы высшего образования в России бюджетное финансовое обеспечение в данную отрасль необходимо увеличить к 2011 году до 1,1 % ВВП, а к 2015 году довести до 1,4% ВВП. В этом случае вклад семей в финансирование высшего образования останется стабильным (на уровне 0,4-0,5% ВВП), в то время как вклад бизнеса увеличится (с 0,05% до 0,2-0,3% ВВП). Это позволит вывести ресурсное обеспечение

высшего образования на уровень, соответствующий странам-лидерам — свыше 2% ВВП».²

Проводимая в России оптимизация структуры высшего образования предусматривает сокращение количества ВУЗов и повышение качества образовательных услуг в оставшихся. В работе доказана необходимость перевода российского высшего образования на качественно новый уровень организации образовательного процесса путем восстановления престижа педагогических кадров и предложено восстановление первоначального варианта статьи 54 п.3 Закона "Об образовании" (1996г.), где говорится о том, "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" за счет бюджетных средств, высвободившихся в результате оптимизации структуры высшего образования.

Вторая группа проблем, рассматриваемых в диссертации, посвящена выработке концептуальных положений по рациональному соотношению бюджетных и внебюджетных источников финансирования высшего образования и более эффективному использованию финансовых ресурсов ВУЗов в современной России.

Развитие рынка высшего образования в условиях построения инновационной экономики связано главным образом с ростом спроса на образование, существенным увеличением предложения образовательных продуктов и услуг, в том числе платных, приобретением ВУЗами черт самостоятельного хозяйствующего субъекта и изменением его экономических связей со своими контрагентами; формированием конкурентной среды в высшем образовании.

² Я. Кузьминов, В. Мау, С. Синельников-Мурылев «Страна, где много-много плохих ВУЗов» // Эксперт. - 2009. - №37-с. 77

Рынок образовательных услуг в сфере высшего образования - система институтов, состоящая из производителей, потребителей и в ряде случаев посредников. Каждая из этих групп характеризуется мобильностью в их соотношении и взаимодействии в связи с меняющимися социально-экономическими условиями.

Рынок высшего образования - это сложный механизм взаимоотношений производителей и потребителей образовательных услуг (рис. 1).

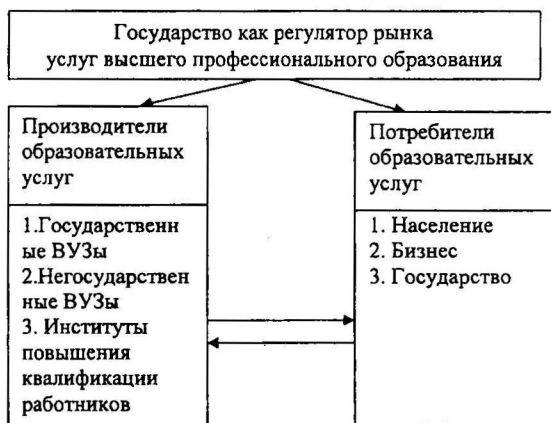


рис.1. Взаимодействие между субъектами действующего рынка образовательных услуг в сфере высшего образования

В настоящее время на рынке высшего образования выделились три основные группы производителей:

1. Государственные ВУЗы, подведомственные Министерству образования и науки РФ, отраслевые ВУЗы.
2. Негосударственные ВУЗы;
3. Институты повышения квалификации и подготовки кадров.

Государственный ВУЗ является организацией, потребляющей государственные ресурсы в виде ассигнований из федерального бюджета с целью решения государственных задач. С другой стороны, в условиях рыночной экономики он выступает в роли непосредственного производителя образовательных услуг и, следовательно, формирует их предложение на рынке.

Реформа высшего образования требует частичной коммерциализации высших учебных заведений, гарантирующей бесплатное образование наиболее одаренным студентам с обязательным сохранением традиций российской высшей школы и старейших государственных ВУЗов с их сложившейся научной базой, которые в условиях хронического бюджетного недофинансирования вынуждены оказывать платные образовательные услуги.

Таким образом, в условиях реформирования российской системы государственного высшего образования и при переходе к инновационной экономике коренным образом меняется сама трактовка понятия «образовательной услуги», непосредственно связанная с проблемами оценки качества образования. Особенности использования данного понятия является деление их на государственные, оказываемые в соответствии с бюджетными нормативами и негосударственные, то есть платные услуги. Использование такого классического определения как «услуга», имеющего элемент рынка, включая как государственные услуги, так и платные образовательные услуги соответствует особенностям рыночных отношений в нашем государстве.

В работе проведен анализ бюджетного и внебюджетного финансирования однопрофильных групп ВУЗов России за 2005-2009 годы, дана оценка действующей методики выделения бюджетных средств и показаны тенденции формирования внебюджетных источников.

Анализ состава и структуры доходов и расходов ВУЗов (рис.2) позволяет сделать вывод о необходимости соблюдения следующих пропорций в распределении источников финансирования ВУЗов, позволяющих обеспечить оказание качественных образовательных услуг: бюджетное финансовое обеспечение должно составлять не менее 55% общего объема ресурсного обеспечения, оставшиеся 45% - внебюджетные источники.

Для решения данной задачи в работе предложены следующие меры:

- целесообразно ввести так называемый образовательный налог для корпораций всех форм собственности (за исключением организаций малого

бизнеса) в размере 1 % от чистой прибыли, что обойдется им гораздо дешевле, чем приглашение на работу зарубежных специалистов;

- необходимо увеличить финансирование ВУЗов за счет создания целевого фонда поддержки высшего образования, куда помимо образовательного налога войдут спонсорские пожертвования и добровольные взносы юридических и физических лиц с учетом зарубежного опыта оказания финансовой помощи ВУЗам бывшими выпускниками.

- целесообразно ввести льготы по ставке страховых взносов с фонда оплаты труда во внебюджетные социальные фонды в зависимости от вклада ВУЗа в развитие инновационных технологий (льгота от 10% до 50%); а также освободить от соответствующих начислений ту часть фонда, которая непосредственно идет на оплату инновационных методов, моделей и разработок.

Анализ разработанных Министерством финансов РФ совместно с Министерством экономического развития РФ методических рекомендаций по расчету нормативных затрат на оказание федеральными государственными учреждениями государственных услуг и затрат на содержание имущества позволил автору сделать вывод о чрезмерном укрупнении экономических статей затрат. Данная методика формирования нормативов противоречит действующей бюджетной классификации, приводит к уменьшению финансирования из бюджета и ухудшению финансового положения ВУЗов, тогда как в соответствии с приоритетами развития высшего образования, заработанные ВУЗами средства должны в первую очередь направляться на развитие инноваций, а текущие потребности ВУЗов – покрываться бюджетным финансированием.

В норматив затрат на оплату труда с начислениями целесообразно включить также содержание вспомогательного, технического, административно-управленческого персонала, без которого невозможно оказание качественных образовательных услуг.

Финансовое обеспечение затрат на коммунальные услуги и содержание имущества должно полностью входить в обязанность государства, поскольку все имущество ВУЗов – государственная или региональная собственность.

Расчетно-нормативные затраты на содержание движимого имущества государственного ВУЗа должны учитываться в нормативах полностью, а не частично: все движимое имущество, до перехода бюджетных учреждений с 1 июля 2012г. к новому правовому статусу будет находиться в собственности государства, которое и должно обеспечить затраты на его содержание.

Внебюджетные средства играют возрастающую роль в формировании доходов ВУЗов. В диссертации показано, что средства, полученные от арендных доходов должны расходоваться не только на содержание имущества ВУЗа, но и на обеспечение его деятельности в целом, что будет способствовать развитию финансовой самостоятельности и стимулировать внедрение инноваций.

Сокращение бюджетного финансирования и увеличение доли внебюджетных поступлений фактически переводит ВУЗ на коммерческую основу функционирования при сохранении правового статуса некоммерческой организации. Одновременно государство жестко контролирует «заработанные» средства: каждый этап, начиная от планирования внебюджетных средств и заканчивая исполнением сметы по ним, строго регламентируется Министерством образования и науки РФ и Федеральным Казначейством в разрезе отдельных статей и внебюджетных договоров.

Необходимо расширить финансовую самостоятельность ВУЗов в части распоряжения всеми внебюджетными средствами, поскольку именно за счет этих средств они могут поддерживать устойчивое финансовое состояние, что позволит повысить качество образовательных услуг как необходимое условие перехода к инновационной экономике и высоким технологиям.

Третья группа проблем диссертационной работы связана с разработкой мероприятий по повышению эффективности финансирования ВУЗов в условиях реформирования системы высшего профессионального образования.

Модернизация экономики в РФ требует новой инновационной модели высшего профессионального образования в соответствии с приоритетами государственной политики в данной сфере.

Реформирование системы высшего профессионального образования включает ряд проектов с целью создания необходимых стартовых условий для развития так называемого «человеческого капитала»

Федеральные университеты должны стать новыми системами управления интегрированными комплексами образования, науки и бизнеса, центрами инновационно-технологического развития и подготовки кадров международного уровня.

В апреле 2010г. Правительство Российской Федерации утвердило постановление N 218 "О мерах государственной поддержки развития кооперации российских высших учебных заведений и организаций, реализующих комплексные проекты по созданию высокотехнологичного производства", в котором предусмотрена возможность выделения субсидий производственным предприятиям сроком от 1 до 3-х лет, объёмом финансирования до 100 млн. рублей в год для финансирования комплексных проектов организации высокотехнологичного производства, выполняемых совместно предприятиями и высшими учебными заведениями.³

За последние пять лет доля организаций, которые не сотрудничают с ВУЗами, выросла с 21 до 71%. По мнению автора, бизнес - структуры должны более активно участвовать в софинансировании образовательных проектов в части материального обеспечения ВУЗов, создания совместных экспериментальных, внедренческих площадок, поскольку они заинтересованы в повышении качества подготовки специалистов для своих предприятий, а также в проведении научных исследований, выполняемых для них университетами и институтами страны.

³ Сайт Министерства образования и науки РФ <http://mon.gov.ru/>

Назревавшая необходимость совершенствования правового статуса бюджетных учреждений, в том числе ВУЗов, в начале XXI века вызвала принятие в 2006г. Закона «Об автономных учреждениях». Однако сложная процедура их создания (по каждому учреждению – решение Правительства РФ) не позволила осуществить массовый переход ВУЗов к статусу автономных учреждений. Кроме того, переход в автономное учреждение не гарантирует улучшения их финансового положения, поскольку снижение объемов бюджетного финансирования потребует поиска дополнительных внебюджетных источников.

Выступая 14 мая 2010г. на совместном заседании коллегий Министерства финансов РФ и Министерства экономического развития РФ Председатель Правительства России В.В. Путин заявил о необходимости повысить качество и эффективность услуг, предоставляемых за счет бюджетных средств; снять устаревшие и избыточные ограничения в работе социальных учреждений страны; переориентировать их на запросы и интересы граждан России. Этим задачам отвечает Федеральный закон от 8 мая 2010г. №83-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием правового положения государственных (муниципальных) учреждений», который позволяет ВУЗам перейти либо в статус так называемых бюджетных учреждений с расширенным объемом прав, либо в статус автономных учреждений (АУ), либо казенных учреждений. В казенные учреждения автоматически в силу закона переходит ряд федеральных бюджетных учреждений высшего образования, подведомственных ФСБ, МВД и т. д. Они финансируются по-прежнему в соответствии с бюджетной сметой, а средства, полученные от иной, приносящей доход деятельности, подлежат зачислению в соответствующий бюджет. Остальные ВУЗы получают статус бюджетных учреждений с расширенным объемом прав или автономных учреждений (АУ), что определяет различия финансовых аспектов их деятельности (таблица 2).

Таблица 2

**Различия финансовых аспектов деятельности бюджетных и автономных учреждений
высшего профессионального образования**

Критерии сравнения	Бюджетное учреждение (с расширенным объемом прав)	Автономное учреждение
Финансовое обеспечение	В виде субсидий в соответствии с заданием учредителя, бюджетных инвестиций и субсидий на иные цели. Доходы поступают в самостоятельное распоряжение	В виде субсидий в соответствии с заданием учредителя, бюджетные инвестиции. Доходы поступают в самостоятельное распоряжение
Документы о планах деятельности, государственное (муниципальное) задание	План ФХД (финансово-хозяйственной деятельности), государственное (муниципальное) задание	План ФХД (финансово-хозяйственной деятельности), государственное (муниципальное) задание
Открытие счетов	В органах Казначейства (финансовых органах) за исключением случаев, установленных НПА	Вправе открывать счета в банках и в соответствии с соглашением в Казначействе (финансовом органе)
Распространение действия № 94-ФЗ	Распространяется в полном объеме	Не распространяется
Заключение контрактов и иных гражданско-правовых договоров	Заключает от своего имени (за исключением случаев установленных НПА, когда БУ приравнивается к получателю бюджетных средств и заключает госконтракты)	Заключает от своего имени
Привлечение заемных средств	Могут (с ограничением только на крупные сделки)	Могут

На основе проведенных исследований автор пришел к выводу, что субсидии под государственное задание предоставляют руководителям ВУЗов большую свободу в распределении финансовых ресурсов по сравнению с действующим финансированием по смете. ВУЗы вправе сами решать, сколько денег направить на отдельные статьи расходов (оплату труда, коммунальные расходы, учебные расходы и т.д.) при неукоснительном контроле за выполнением государственного задания со стороны учредителей ВУЗов. В частности, недопустимо сокращение услуг, предоставляемых на бесплатной основе. Предполагается постоянный мониторинг и выборочные проверки объема и качества оказываемых услуг. При несоответствии последних государственному заданию бюджетное финансирование может быть уменьшено или прекращено. Качественное выполнение государственных услуг и будет являться тем результатом, на получение которого должно быть нацелено учреждение высшего профессионального образования. Для данных

учреждений качество определяется таким количественным показателем, как соотношение набора студентов на 1 курс и выпуск их. В работе показано, что основным финансовым результатом образовательной деятельности ВУЗа является количество специалистов, востребованных работодателями.

Ужесточение условий финансирования ВУЗов позволит более эффективно расходовать бюджетные средства, выделяемые на образование. Однако при данной схеме финансирования - выделение субсидий под государственное задание - ВУЗы по-прежнему остаются в казначейской системе контроля за расходованием бюджетных средств.

Целесообразно ослабление государственного финансового контроля за расходованием внебюджетных средств ВУЗами в условиях коммерциализации их деятельности. По примеру автономных учреждений можно было бы разрешить бюджетным учреждениям с расширенным объемом прав открывать счета в коммерческих банках для операций по внебюджетным средствам. Это ускорит и технически упростит процедуру прохождения платежей, в то время как казначейское исполнение сметы затрудняет своевременность расчетов с контрагентами. Финансовый контроль движения внебюджетных средств должен осуществляться на уровне ВУЗа.

Эффективное управление финансовыми ресурсами требует планирования финансовых потоков ВУЗов. Создание системы финансового планирования, адекватно отвечающей требованиям инновационной экономики, ведет к необходимости внедрения единой системы бюджетирования для учреждений высшего образования.

Однако специфика образовательной деятельности такова, что любая экономия государственных затрат в сфере образования снизит его доступность и качество и, в конечном счете, обернется экономическими потерями для общества. "Дешевый", но плохо подготовленный специалист непригоден для инновационной экономики. При оценке эффективности затрат на образовательную деятельность необходимо дифференцированно подходить к текущей (традиционной) и инновационной деятельности ВУЗа. В частности, в

работе предлагается разделить источники финансовых поступлений на текущую деятельность (финансирование) и инновационную (инвестиции) как на общеузовском, так и кафедральном уровне.

Повышение качества образовательного процесса и оценка эффективности расходов требует доведения до каждого структурного подразделения ВУЗа – центра возникновения затрат (ЦВЗ) - годовых сметных назначений по доходам и расходам с разбивкой по кварталам в разрезе бюджетной и внебюджетной деятельности. Данная методика функционально-стоимостного анализа позволяет оценить все элементы затрат на осуществление учебной программы (по курсам и специальностям), то есть проанализировать фактическое исполнения бюджета ВУЗа, и соответствие фактических затрат нормативным на всех уровнях.

Предложенные Министерством финансов и Министерством экономического развития три группы расчетно-нормативных затрат приведут, по нашему мнению, к фактическому уменьшению бюджетного финансирования. В частности:

- в первой группе, включающей расчет нормативов затрат, непосредственно связанных с оказанием государственной услуги, необходимо учитывать заработную плату не только ППС (профессорско-преподавательского состава), но и УВП (учебно-вспомогательного персонала) и АУП (административно управленческого персонала), т. к. основной образовательный процесс не может осуществляться без вышеназванных групп. Это предполагает включение данных групп сотрудников в расчет для бюджетного финансирования. Что касается МОП, то данную группу сотрудников целесообразно вывести в аутсорсинг, предполагающий разовое выполнение работ и оказание услуг, что обеспечит экономию фонда заработной платы в целом и более эффективное использование бюджетных средств.

Подгруппа норматива затрат на приобретение расходных материалов предполагает расчет нормативов затрат для статьи 340 «Расходные материалы». Отсюда следует, что затраты на основные средства, расходы на техническое

первооружение и реконструкцию (расходы, предусмотренные статьей 310 экономической классификации) полностью перекладываются на плечи ВУЗов: развитие материально-технической базы высших учебных заведений должно будет происходить в основном за счет средств, заработанных самими ВУЗами, что не соответствует статусу бюджетного учреждения.

Автор предлагает первую группу затрат детализировать в форме подгрупп:

- на приобретение расходных материалов;
- на приобретение основных средств;
- на техническое перевооружение и реконструкцию.

Это позволит гарантировать хотя бы частичное государственное финансовое обеспечение этих расходов.

Во вторую группу затрат включены «общехозяйственные» расходы, непосредственно не связанные с образовательным процессом, то есть все статьи затрат, не включенные в первую группу, в том числе и коммунальные расходы. Это чрезмерное укрупнение затрудняет их корректное нормирование. Кроме того, коммунальные услуги должны полностью финансироваться государством, поскольку все имущество ВУЗов является государственной или региональной собственностью. Однако из года в год сокращается объем ассигнований, выделяемых на финансирование по государственным контрактам на коммунальные услуги. Если в 2005-2009гг. практически все коммунальные расходы покрывались из бюджета, то в 2010г. около 20% этих расходов финансировалось за счет внебюджетных средств.

Нормативы бюджетного финансирования должны определяться в расчете на одного обучающегося с расчетом всех расходов по конкретным статьям КОСГУ в соответствии с действующей бюджетной классификацией. Новый порядок потребует дополнительной нагрузки на финансово-экономические отделы ВУЗов и увеличения числа сотрудников. Вышеизложенное позволяет сделать вывод о том, что новый порядок расчета нормативов для бюджетных учреждений, в том числе и для ВУЗов, предложенный Минфином и Минэкономразвития в соответствии с Приказом от 29.10.2010 № 137-н/527 «О

методических рекомендациях по расчету нормативных затрат на оказание федеральными государственными учреждениями государственных услуг и нормативных затрат на содержание имущества федеральных государственных учреждений» не направлен на увеличение бюджетного финансирования ВУЗов, что не будет способствовать переводу высшей школы России на путь инновационного развития. Он приведет лишь к ужесточению государственного контроля бюджетных средств, выделяемых в прежних объемах. В то же время затраты ВУЗов, не связанные непосредственно с учебным процессом, значительно вырастут.

На основе методологии бюджетирования, в диссертации разработана система планирования и анализа исполнения внебюджетных смет ВУЗа путем осуществления внутреннего финансового мониторинга денежных потоков.

Жесткий оперативный контроль поступления и расходования средств позволит создать реальные условия для выработки ВУЗами эффективной финансовой стратегии. Наиболее значимым практическим шагом, направленным на изменение и улучшение качества процедур финансового мониторинга образовательных учреждений, является ежедневный контроль движения денежных потоков ВУЗов по видам деятельности.

Эффективное управление денежными средствами включает: минимизацию рисков при заключении договоров, недопущение роста дебиторской и кредиторской задолженности, детальный анализ инвестиционной деятельности, развитие системы бюджетирования и процедур ежедневного контроля движения денежных потоков. С этой целью в работе предлагается:

1. открытие в органах Федерального казначейства для бюджетных учреждений нового типа и в уполномоченных банках для автономных учреждений двух внебюджетных счетов: доходного – для мониторинга выручки от предпринимательской деятельности и расходного – для контроля за эффективным и рациональным расходованием средств;

2. реорганизация структуры ВУЗа путем выделения в финансово-экономическом блоке служб, ответственных за движение денежных потоков ВУЗа во главе с проректором по экономике и финансам;

3. разработка службой финансовой политики и финансовых расчетов (СФПиФР) бюджета движения денежных средств ВУЗа (ДДС) на год и квартал, а также формирование ежемесячного плана платежей по видам деятельности: операционной (текущей), инвестиционной и финансовой (для автономных учреждений);

4. выведение в аутсорсинг из основного штата младшего обслуживающего персонала (МОИП), что позволит сократить расходы на оплату труда с начислениями, с одной стороны, и получить дополнительный источник доходов для данной категории персонала (выполнение разовых работ по договорам ДВОУ), с другой;

5. использование разработанного автором «Регламента казначейского исполнения бюджета ВУЗа по средствам, поступившим от приносящей доход деятельности» в целях обеспечения взаимодействия всех структурных подразделений ВУЗа по осуществлению финансового мониторинга внебюджетных денежных потоков и для эффективного и рационального использования денежных средств.

Вышеперечисленные предложения позволят повысить платежную дисциплину, более корректно планировать бюджет ВУЗа с отказом от необоснованных заявок на финансирование, обеспечит увязку бюджетного (управленческого) и бухгалтерского учета.

Регламент казначейского исполнения по внебюджетным средствам был апробирован в Саратовском социально-экономическом университете. Предложения по созданию системы внутреннего финансового контроля внебюджетных средств ВУЗов на уровне Центров возникновения затрат (факультетов и кафедр) рассмотрены и в 2010г. успешно использованы при планировании и исполнении бюджета движения денежных средств ВУЗа и смет по его внебюджетной деятельности.

Приведенные в диссертационном исследовании итоги деятельности выбранного для эксперимента ВУЗа подтверждают правильность предложенных автором мероприятий по улучшению финансирования деятельности учреждений высшего профессионального образования, совершенствование которых продолжается и в 2011г. Кроме того, разработанные автором методические решения по совершенствованию финансирования ВУЗов могут использоваться и в учреждениях среднего профессионального образования в условиях реформирования системы образования РФ.

Рациональное использование внебюджетных финансовых ресурсов, их разумная экономия улучшит финансовое обеспечение образовательного процесса в соответствии с требованиями развития инновационной экономики и модернизации высшего профессионального образования.

III. ПУБЛИКАЦИИ ПО ТЕМЕ ДИССЕРТАЦИИ

1. Калашникова О. В. Источники финансирования высшего образования в условиях развития инновационной экономики // Финансы и кредит, 2009, № 47 – 1 п. л. (издание, рекомендованное ВАК РФ).

2. Калашникова О. В. Качество высшего образования – основной критерий финансирования ВУЗов в условиях инновационной экономики // Финансы и кредит, 2011, № 4 - 1 п. л. (издание, рекомендованное ВАК РФ).

3. Калашникова О. В. Источники финансирования высшего образования в условиях развития инновационной экономики» (тезисы) // Инновационный путь развития Российской Федерации как важнейшее условие преодоления мирового финансово-экономического кризиса» Материалы международной научно-практической конференции 21-22 апреля 2009г. Заседания секций. -М.: РИО ВЗФЭИ, 2009 -0,3 п. л.

4. Калашникова О. В. Финансирование расходов высшего профессионального образования // Финансы бюджетных организаций: учебник. /под ред. Г. Б. Поляка. – 2-е изд., перераб. и доп. – М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2011 -3,3 п. л.

