Егупова Ольга Анатольевна. Совершенствование финансового обеспечения муниципальных общеобразовательных учреждений : диссертация ... кандидата экономических наук : 08.00.10 / Егупова Ольга Анатольевна; [Место защиты: Рос. гос. социал. ун-т].- Москва, 2010.- 157 с.: ил. РГБ ОД, 61 10-8/3052

**Содержание к диссертации**

Введение

**Глава 1. Теоретические аспекты финансового обеспечения муниципальных общеобразовательных учреждений**

1.1. Основы государственного регулирования деятельности образовательных учреждений 10

1.2. Концептуальные основы финансирования муниципальных общеобразовательных учреждений 22

1.3. Проблемы финансирования муниципальных общеобразовательных учреждений 33

**Глава 2. Методологические аспекты финансирования муниципальных общеобразовательных учреждений**

2.1.Финансовые потоки формирования финансовых ресурсов муниципальных общеобразовательных учреждений 45

2.2. Современные тенденции в формировании финансовых потоков муниципальных общеобразовательных учреждений 68

**Глава 3. Совершенствование формирования финансовых ресурсов муниципальных общеобразовательных учреждений**

3.1. Направления совершенствования финансирования муниципальных общеобразовательных учреждений 89

3.2. Формирование эффективного механизма финансирования муниципальных общеобразовательных учреждений 110

Заключение 130

Библиография 134

Приложения 143

**Введение к работе**

Актуальность темы исследования. Образование является важнейшим фактором обеспечения экономического роста, социальной стабильности и развития гражданского общества. Человеческий потенциал является основой устойчивого экономического развития страны и повышения благосостояния всех членов общества.

Эффективность современного материального производства и научно-технического прогресса находится в прямой зависимости от общего развития знаний и квалификации работников. В связи с этим система образования играет все возрастающую роль в социальном, экономическом и научно-техническом развитии страны. Подготовка кадров высокой квалификации требует не только сохранения, но и увеличения средств, выделяемых на нужды образования.

Основные цели развития образования в России сформулированы в Концепции модернизации российского образования на период до 2010 года. Это -качество, доступность и эффективность образования. Достижение этих целей невозможно без финансового обеспечения системы образования.

В условиях острого дефицита бюджетных средств, изменения отношений к собственности, и во многом искаженного рынка труда одним из направлений деятельности сферы образования является повышение эффективности использования государственных средств, ориентирование на результат, привлечения в сферу образования дополнительных финансовых потоков.

Переход к рыночным условиям хозяйствования, изменения в законодательстве существенно расширили права образовательных учреждений в части осуществления самостоятельной приносящей доходы деятельности, предоставив право образовательным учреждениям осуществлять различные виды предпринимательской деятельности и оказывать платные образовательные услуги, в том числе осуществлять платное обучение. Тем самым созданы условия для формирования и развития дополнительных источников финансовых поступлений в сферу образования.

К образованию, как социальному институту предъявляют новые требования: создание единого информационного пространства, глобализация образовательных процессов, использование новых образовательных технологий. При этом актуальной является проблема достаточного финансирования образования и рационального распределения, имеющихся в распоряжении образовательного учреждения финансовых ресурсов. Финансовая самостоятельность образовательных учреждений дает возможность эффективно осуществлять образовательную деятельность, ориентироваться на нужды потребителей.

Вместе с положительными изменениями, происходящими в сфере образования, необходимо упомянуть о нерешенности ряда проблем, сдерживающих развитие образования. Это, прежде всего, недостаточное государственное финансирование образования, чрезмерное регулирование финансово-хозяйственной деятельности образовательных учреждений со стороны государства, несоответствие между правами, предоставленными образовательному учреждению, для привлечения внебюджетных средств и возможностью их свободного использования на нужды образовательного учреждения.

**Степень разработанности проблемы.**Изучению проблем системы образования посвящены научные работы Г.А.Бальгхина, С.А.Белякова, А.Б.Вифлеемского, Е.Н.Жильцова, В.И. Жукова, Г.В. Жуковой, А.А. Грунина, Н.П. Белотеловой, М.А. Зироян, М.В. Косолаповой, В.А. Свободина, В.Г. Игнатова, В.В. Климанова, СЕ. Лариной, А.С. Ляховец, В.Ф. Новикова, Е.Н. Попова, В.В. Чекмарева, СВ. Шишкина, В.П. Щетинина и др. Однако на ряд вопросов, связанных с финансовым обеспечением образовательных учреждений, пока **еще**не дан окончательный ответ. Проблемам совершенствования финансирования муниципальных общеобразовательных учреждений, формированию эффективного финансового механизма, переходу муниципальных общеобразовательных учреждений на хозяйственную самостоятельность не уделено должного внимания в экономической науке.

Недостаточная научная разработанность, теоретическая и практическая значимость проблемы обусловили выбор темы, постановку цели и задач исследования.

Цель исследования — разработка научно обоснованных предложений и практических рекомендаций формирования эффективной системы финансирования муниципальных общеобразовательных учреждений.

В соответствии с целью исследования были поставлены следующие основные задачи:

- сформулировать методологические положения функционирования и  
совершенствования системы образования;

- проанализировать современное состояние, тенденции и проблемы  
финансирования муниципальных общеобразовательных учреждений;

- выявить взаимосвязь направлений финансирования и развития  
муниципальных общеобразовательных учреждений;

- разработать методические подходы совершенствования управления  
системой образования как основы эффективного использования всех  
поступающих в систему образования ресурсов;

- проанализировать проблемы и перспективы перехода образовательных  
учреждений на хозяйственную самостоятельность.

**Научная гипотеза**диссертационного исследования заключается в том, что для успешного решения проблем развития и модернизации системы среднего образования необходимо совершенствовать финансовое обеспечение муниципальных общеобразовательных учреждений, эффективно использовать бюджетные средства и привлекать внебюджетные источники финансирования.

**Предмет исследования**- финансовые отношения между государством, образовательными учреждениями и гражданами в процессе финансирования образовательного процесса.

**Объект исследования**— процесс финансирования муниципальных общеобразовательных учреждений.

**Соответствие темы диссертации паспорту научной специальности.**

Диссертация соответствует п. 3.7 «Источники финансирования компаний и проблемы оптимизации структуры капитала» раздела 3 «Финансы предприятий и организаций» специальности 08.00.10 «Финансы, денежное обращение и кредит» паспорта специальностей ВАК (экономические науки).

**Теоретическая и методологическая база исследования.**Теоретико-методической основой диссертационной работы послужили труды ученых-экономистов по вопросам управления, финансирования и эффективного использования ресурсов в системе образования.

В соответствии с поставленными задачами в работе использовались следующие основные методы исследования: системный подход, методы обобщения и сравнения, анализа и синтеза, метод группировок, абстрактно-логический метод, экономико-статистический и монографический методы.

**Информационной базой исследования**послужили нормативно-правовые и законодательные акты органов государственной власти Российской Федерации, материалы научно-практических конференций, научные публикации и монографии ведущих ученых-экономистов, данные Федеральной службы государственной статистики, аналитические материалы, представленные в глобальной сети Internet, научно-исследовательские материалы, публикации в периодической печати.

**Научная новизна**диссертационного исследования заключается в теоретическом обосновании необходимости совершенствования финансового обеспечения муниципальных общеобразовательных учреждений и разработке конкретных направлений совершенствования финансирования этих учреждений в условиях развития и модернизации системы образования Российской Федерации. В процессе исследования получены следующие **наиболее**значимые результаты: 1. Определены методологические положения функционирования и совершенствования системы образования. С позиций системного подхода определено место системы образования как одной из важнейших отраслей социальной сферы.

1. Дано определение финансового механизма формирования финансовых ресурсов образовательных учреждений, позволяющее установить цели, методологические особенности и структуру этого механизма. Предложена структурно-функциональная схема управления образованием, являющаяся основой финансового обеспечения учреждений системы образования;
2. Выявлена взаимосвязь направлений финансирования и развития муниципальных общеобразовательных учреждений. Обосновано построение финансового механизма в системе образования на основе взаимодействия финансовых потоков из различных источников финансирования.
3. Разработаны методические подходы по совершенствованию финансирования муниципальных общеобразовательных учреждений и эффективному использованию финансовых средств.
4. Обоснована необходимость перехода муниципальных общеобразовательных учреждений на хозяйственную самостоятельность. Предложены показатели оценки эффективности использования материальных и финансовых средств образовательных учреждений.

**Практическая и теоретическая значимость результатов  
исследования**заключается в том, что научные положения, выводы и  
рекомендации, полученные в диссертации, могут быть использованы для  
совершенствования финансового обеспечения муниципальных

общеобразовательных учреждений, эффективного использования финансовых средств, поступающих в образовательные учреждения, а также при переходе муниципальных общеобразовательных учреждений на условия хозяйственной самостоятельности. Результаты диссертационного исследования могут представлять интерес для преподавателей экономических вузов и факультетов и использоваться в учебном процессе по курсам финансов организаций, государственных и муниципальных финансов, экономики образования.

**Апробация результатов исследования.**

Основные положения диссертации, ее прикладные результаты нашли отражение:

-в докладах автора на Всероссийских и Международных научно-практических конференциях, научных конференциях РГСУ и в филиале РГСУ в г.Ивантеевка Московской области;

- в участии автора в разработке проекта перехода Муниципального  
образовательного учреждения «Средняя общеобразовательная школа №5» в  
г.Ивантеевка Московской области на условия хозяйственной самостоятельности  
(справка № 50 от 07.04.2010г.). Организационно-методические рекомендации  
исследования нашли применение в практической деятельности муниципальных  
общеобразовательных учреждений г.Ивантеевки Московской области.

- в использовании результатов диссертационного исследования в  
учебном процессе филиала РГСУ в г. Ивантеевка Московской области по курсам  
дисциплин «Финансы организаций», «Государственные и муниципальные  
финансы» (справка № 61 от 18.03.2010г.).

**Публикации.**По теме диссертации опубликовано 16 научных статей и 1 монография общим объемом 12,72 п.л., в том числе 4 печатные работы в изданиях, рекомендованных ВАК Министерства образования и науки Российской Федерации, объемом 1,43 п.л.

**Структура и объем работы**определены целью и задачами исследования. Диссертация состоит из введения, трех глав, заключения, библиографии и приложений.

## Концептуальные основы финансирования муниципальных общеобразовательных учреждений

Для последующего рассмотрения финансового механизма обеспечения муниципальных общеобразовательных учреждений дадим определение финансового механизма применительно к системе образования.

Финансовый механизм формирования финансовых ресурсов образовательных учреждений представляет собой: по цели - финансовое обеспечение образовательных учреждений, оптимизацию финансовых потоков и контроль за эффективным использованием финансовых средств; по методологии - совокупность способов, форм и методов движения финансовых потоков при формировании и использовании финансовых средств в соответствии с поставленными целями; по структуре - совокупность органов управления системой образования, бюджетные и внебюджетные источники финансовых средств, образовательные учреждения.

Для того чтобы организовать взаимодействие всех элементов системы образования и настроить их на осуществление деятельности, необходимой обществу и государству, ими надо управлять. Управление системой образования предусматривает не только координирующие функции, но и функции ресурсного обеспечения процесса образования, т.е. обеспечение финансирования.

Структура управления системой образования в Российской Федерации сформирована по линейно-функциональной схеме, для которой характерны такие основные черты [24,82]: наличие нескольких уровней, среди которых каждый нижестоящий уровень находится в административном ведении вышестоящего уровня - решение вышестоящих органов обязательно для нижестоящих; вышестоящий орган может принимать обязательные для нижестоящего органа решения по ограниченному кругу вопросов; возможность для органа управления управлять только теми организациями, которые находятся в его непосредственном административном ведении.

Изменения в структуре управления образованием в нашей стране проводились неоднократно. В соответствии с изменениями в структуре органов государственной власти и управления России, произведенных в 2004 году, изменилась и система управления образованием. Структура и функции управления образованием приведены на рисунке 1.

Федеральный уровень управления образованием представляют Министерство образования и науки Российской Федерации, которое является центральным органом управления образованием в России, и государственные органы управления, находящиеся в его ведении, такие как Федеральная служба по интеллектуальной собственности, патентам и товарным знакам, Федеральная служба по надзору в сфере образования и науки, Федеральное агентство по науке, Федеральное агентство по образованию.

Для образовательных учреждений федерального ведения структура управления сформирована от министерства через агентство к образовательному учреждению.

Для образовательных учреждений регионального и муниципального ведения созданы двух- или трехступенчатые структуры управления. Если между образовательным учреждением и органом управления образованием нет промежуточных звеньев, то это двухступенчатая структура. Если же такое звено представлено муниципальным органом управления образованием, то это трехступенчатая структура.

Муниципальный уровень управления образованием представлен отделами образования, созданными соответствующими муниципальными органами власти.

Основная масса учебных заведений в РФ относится к муниципальному уровню управления. В таблице 1.2 рассчитана доля государственных и муниципальных образовательных учреждений по уровням образования.

С учетом федеральной составляющей управления образованием для учебных заведений муниципального уровня выстроена четырехступенчатая структура управления: 1. Министерство образования и науки РФ; 2. орган управления образованием субъекта РФ; 3. орган власти муниципального образования; 4. учебное заведение.

Каждый из уровней управления образованием выполняет свои функции, которые определены в соответствии с Законом «Об образовании».

Функции федерального уровня управления образованием можно условно объединить в следующие группы:

## Проблемы финансирования муниципальных общеобразовательных учреждений

Понятие финансирования большинства отраслей экономики не отражает специфику обеспечения финансовыми ресурсами сферы образования. Специфика сферы образования применительно к финансированию состоит в том, что основной целью образования можно считать процесс, а не результат.

Финансируя образование, государство не покупает образовательные услуги, а обеспечивает деятельность образовательных учреждений, производящих эти услуги для населения страны безвозмездно.

Конституцией РФ очерчен круг социальных услуг, предоставление которых гарантируется государством за счет финансирования их из бюджетных или внебюджетных фондов. Это относится к большому количеству потребителей, получающих образование, что требует больших расходов на предоставление образовательных услуг. Вопрос о количественной определенности объема принимаемых государством на себя социальных обязательств, требует точной оценки.

Данные по расходам консолидированного бюджета РФ на образование всего, а также в процентах к общим расходам бюджета и в процентах к ВВП приведены в таблице 1.4.

Начиная с 2001г., расходы консолидированного бюджета РФ на образование в абсолютном выражении неуклонно растут. Однако, в относительном выражении расходы бюджета на образование в структуре общих расходов бюджета в среднем на протяжении 9 лет (2001-2009г.г.) не превышают 12% или 4% ВВП. С учетом уровня инфляции (6-8% в год) можно сделать вывод, что финансирование образования отнюдь не увеличивается. Финансовых средств по-прежнему недостаточно для успешного функционирования и развития системы образования.

Проблемы финансового обеспечения государственных муниципальных общеобразовательных учреждений ведут к сокращению числа указанных учреждений. По данным статистики (приложение 1) число дневных государственных и муниципальных общеобразовательных учреждений за 2005-2009г.г.сократилось более чем на 9 тыс., а количество учащихся в этих школах за тот же период - на 1856 тыс.чел. ( не будем отрицать влияние демографических проблем страны на указанные величины).

Недостаточное финансирование образовательных учреждений отрицательно сказывается на их техническом состоянии. На начало 2006/2007 учебного года в Российской Федерации было признано 22589 государственных и муниципальных дневных образовательных учреждений, требующих капитального ремонта, из них 2503 учреждения, находящимися в аварийном состоянии, что составляет соответственно 36,84% и 4,08% от общего числа указанных учреждений [93]. Еще одним следствием недостаточных расходов на образование является неудовлетворительное состояние библиотек, изношенность оборудования школ.

В государственных муниципальных образовательных учреждениях из-за низкого уровня заработной платы происходит отток квалифицированных педагогических кадров, идет ощутимый процесс старения педагогического состава. По состоянию на 1 октября 2004г. (2004/2005 учебный год) в государственных муниципальных образовательных учреждениях работало 1485,9 тыс. учителей, из них 10,5% пенсионного возраста, по состоянию на 1 октября 2007г. (2007/2008 учебный год) численность учителей составила 1395,4 тыс.чел, из них пенсионного возраста 14,18% [93].

Исторически регулирование бюджетных отношений в сфере образования развивалось следующим образом. До 1992г. устанавливался государственный и общественный характер всех учебно-воспитательных учреждений, Исполкомы местных Советов народных депутатов наделялись определенными полномочиями по руководству подчиненными им учреждениями, но при этом предусматривалось, что основным источником финансирования учебно-воспитательного процесса в школе, социального развития трудового коллектива и оплаты труда его работников служат средства государственного бюджета, выделяемые по стабильным нормативам, которые определялись на пятилетний период и обеспечивали достижение уровня обязательных требований к образованию.

## Современные тенденции в формировании финансовых потоков муниципальных общеобразовательных учреждений

В Законе «Об образовании» и других законодательных актах большое внимание уделяется развитию системы образования с точки зрения совершенствования управления этой системой, поскольку эффективное управление системой образования позволит упорядочить вопросы, связанные с финансированием образования, сделать более прозрачными и подконтрольными государству и его гражданам финансовые потоки, идущие на образование, узаконить уже существующее положение с управлением и финансированием образовательных учреждений во многих регионах России, уравнять возможности местных властей в регионах по финансовому обеспечению образовательных учреждений.

Можно выделить два важнейших направления движения по совершенствованию управления системой образования: 1. разделение сфер ответственности учебных заведений и органов управления образованием, при этом учебное заведение несет ответственность за свою деятельность, регламентированную уставом, а орган управления образованием, выдавший лицензию на право ведения образовательной деятельности, осуществляет контроль за этой деятельностью. предоставление образовательным учреждениям широких прав, таких как, самостоятельность в подборе и расстановке кадров, осуществлений учебной, финансово-хозяйственной и иной деятельности в соответствии с законодательством и уставом.

В связи с этим необходимо пересмотреть исходные позиции в отношении управления образованием, взяв за основу современный принцип рациональной централизации управления [65]. Этот принцип указывает, что вмешательство управляющего органа любого уровня в деятельность нижележащего уровня происходит в том и только в том случае, когда непосредственно подчиненные ему образовательные системы не обеспечивают реализации комплекса возложенных на них необходимых функций. Органы управления образованием не выполняют образовательной функции и должны рассматриваться как координирующие и обеспечивающие, что подтверждается законодательно установленными функциями органов управления различных уровней.

В иерархии управления вышестоящие звенья должны строить свои отношения с нижестоящими звеньями по преимуществу на основании конструктивного взаимодействия, использования партнерских и договорных отношений с последними. В том числе реализовать возможности, связанные с правами и обязанностями учредителя и соучредителя различных структур, входящих в соответствующие образовательные комплексы, ориентироваться на оказание нижестоящим системам управления широкого спектра профессиональных услуг: консультативных, экспертных, научно-методических, информационных, снабженческих, посреднических.

В соответствии с принципом рациональной централизации образовательное учреждение является автономной структурой, самостоятельно выбирающей реализуемые наборы образовательных программ, обеспечивающей оказание образовательных услуг, распределение имеющихся ресурсов. В случае, когда образовательное учреждение, например, не может обеспечить удовлетворение спроса населения на образовательные услуги, требуется вмешательство муниципального уровня управления: либо создание условий, мотивация, обеспечение ресурсами, существующих образовательных учреждений, либо изменение состава образовательных учреждений - создание новых, закрытие или объединение/ разделение существующих. Если проблема возникает на муниципальном уровне, то задействуется региональный уровень управления, т.е. возмущения, возникшие на нижних уровнях иерархии, компенсируются более высокими уровнями.

По мнению авторов A.M. Новикова, Д.А. Новикова, Н.П. Глотовой, В.Н. Буркова эффективное управление образованием включает в себя: переход на новую систему финансирования образования, при которой финансовые средства привязаны к потребителю образовательной услуги — обучающемуся, а не к производителю образовательных услуг — образовательному учреждению; выделение бюджета развития, обеспечивающего реализацию в системе образования инвестиционных проектов; создание в образовании эффективной системы привлечения внебюджетных средств; создание систем информационного обеспечения процессов принятия управленческих решений, в том числе модернизация образовательной статистики; создание системы управления человеческими ресурсами системы образования; создание системы образовательного консалтинга как в сфере управления образованием, так и для различных групп потребителей образования; создание системы маркетинга образовательных услуг и служб по связям с общественностью для выработки и разъяснения образовательной политики; создание специальных сервисных служб для осуществления закупок для системы образования.

## Формирование эффективного механизма финансирования муниципальных общеобразовательных учреждений

К образованию, как социальному институту предъявляют новые требования: создание единого информационного пространства, глобализация образовательных процессов, использование новых образовательных технологий. При этом актуальной является проблема достаточного финансирования образования и рационального распределения, имеющихся в распоряжении образовательного учреждения финансовых ресурсов.

Отсутствие всесторонней методики экономического анализа деятельности образовательных учреждений, построенной на единой нормативной базе, приводит к неэффективному использованию бюджетных и внебюджетных средств, а в отдельных случаях и к серьезным денежным и материальным потерям.

Развитие рыночных отношений в Российской Федерации выдвинуло в число первоочередных задач решение проблем эффективного использования финансовых средств, создания принципиально новых подходов к управлению государственной собственностью. Эти подходы, при всем их различии, предусматривают проведение многостороннего экономического анализа деятельности предприятий и учреждений, использующего объективные показатели эффективности. И если для характеристики работы промышленных предприятий в качестве таких показателей могут быть использованы классические категории, ориентированные на извлечение максимальной прибыли (например, рентабельность, ликвидность), то применительно к некоммерческим организациям, к которым принадлежат и образовательные учреждения, данные показатели требуют определенного переосмысления.

Управление образовательным учреждением как со стороны его руководства, так и со стороны органов управления образованием нередко сводится к «латанию дыр», к принятию решений как реакции на текущие проблемы. Подобная форма управления порождает ряд противоречий (например, между отдельными образовательными учреждениями и государством, интересами образовательного процесса и необходимостью поиска дополнительных финансовых ресурсов) и не обеспечивает создания полноценных условий для соблюдения конституционных гарантий в сфере образования.

Таким образом, проблема оценки состояния, эффективности использования материальных и финансовых ресурсов в отдельных образовательных учреждениях, а также в целом по группам и всей совокупности образовательных учреждений, в условиях ограниченности этих ресурсов, приобретает первостепенное значение и требует своего скорейшего разрешения.

Решение этой проблемы подразумевает необходимость: разработки способов оценки текущего состояния имущества и финансов образовательных учреждений; создания системы объективных и сопоставимых показателей использования собственности, закрепленной за образовательными учреждениями; разработки основ экономического анализа деятельности образовательных учреждений на базе предложенных показателей разработки элементов мониторинга собственности в образовательных учреждениях; разработки интегральных показателей оценки эффективности использования собственности; разработки комплексной методики, обеспечивающей всесторонний анализ состояния и эффективности использования собственности.

В разработке методов анализа и мониторинга эффективности использования ресурсов, находящихся в ведении образовательных учреждений, необходимо исходить из соблюдения ряда основополагающих принципов: универсальность, под которой понимается независимость от типа и масштаба образовательного учреждения; прозрачность, т.е. возможность открытой публикации и обсуждения результатов анализа экономической деятельности; достоверность и одновременно минимальная трудоемкость применения, основанные на использовании существующих форм бухгалтерской и статистической отчетности; оперативность и непрерывность, обусловленные законодательно установленными сроками подготовки исходных данных; целостность, обеспеченная непротиворечивостью и взаимной увязкой используемой исходной информации из отчетных форм образовательных учреждений;

сопоставимость результатов экономического анализа, обусловленная применением относительных объективных показателей.

За основу методов оценки эффективности и мониторинга использования материальных и финансовых средств образовательных учреждений могут быть взяты традиционные виды и приемы анализа: анализ бухгалтерской отчетности, горизонтальный, вертикальный, трендовый, системный анализ. Так, анализ бухгалтерской отчетности здесь может использоваться как способ изучения абсолютных показателей, представленных в отчетных формах образовательных учреждений. Горизонтальный анализ состоит в сравнении показателей бухгалтерской отчетности с показателями предыдущего периода.