Чигрова, Наталья Вячеславовна. Финансовое обеспечение развития начального профессионального образования в России : диссертация ... кандидата экономических наук : 08.00.10 / Чигрова Наталья Вячеславовна; [Место защиты: Сарат. гос. соц.-эконом. ун-т].- Оренбург, 2013.- 176 с.: ил. РГБ ОД, 61 13-8/657

**Содержание к диссертации**

Введение

**Глава 1. Теоретические основы финансового обеспечения учреждений начального профессионального образования 12**

1.1. Особенности финансовых отношений в сфере начального профессионального образования 12

1.2. Финансовые ресурсы (доходы) учреждений начального профессионального образования и особенности их финансового обеспечения 31

1.3. Финансовый механизм развития начального профессионального образования 50

**Глава 2. Проблемы финансового обеспечения развития начального профессионального образования 69**

2.1. Состояние действующей системы начального профессионально го образования и ее финансов 69

2.2. Методическое обеспечение действующей системы финансирования расходов учреждений начального профессионального образования 86

2.3. Долгосрочные целевые программы и приоритетные направления финансового обеспечения развития начального профессионального образования 99

**Глава 3. Реформирование механизма финансового обеспечения развития начального профессионального образования 118**

3.1. Совершенствования финансового обеспечения учреждений начального профессионального образования 118

3.2. Моделирование расчета нормативов финансирования в начальном профессиональном образовании 137

Заключение 152

Список использованных источников 159

* [Финансовые ресурсы (доходы) учреждений начального профессионального образования и особенности их финансового обеспечения](http://www.dslib.net/finansy/finansovoe-obespechenie-razvitija-nachalnogo-professionalnogo-obrazovanija-v-rossii.html#5235541)
* [Финансовый механизм развития начального профессионального образования](http://www.dslib.net/finansy/finansovoe-obespechenie-razvitija-nachalnogo-professionalnogo-obrazovanija-v-rossii.html#5235542)
* [Методическое обеспечение действующей системы финансирования расходов учреждений начального профессионального образования](http://www.dslib.net/finansy/finansovoe-obespechenie-razvitija-nachalnogo-professionalnogo-obrazovanija-v-rossii.html#5235543)
* [Моделирование расчета нормативов финансирования в начальном профессиональном образовании](http://www.dslib.net/finansy/finansovoe-obespechenie-razvitija-nachalnogo-professionalnogo-obrazovanija-v-rossii.html#5235544)

**Введение к работе**

**Актуальность темы исследования.** Социально-экономическая значимость образования в целом и профессионального образования в частности, его роль в научно-техническом прогрессе, в развитии и качественном совершенствовании всей экономики общепризнаны. Развитие высоких технологий, рост уровня технической оснащенности производства требуют наличия квалифицированных специалистов и соответствующей их подготовки. В системе профессионального образования обучаются: в начальном и среднем образовании порядка 30 %, а в высшем -почти 70% студентов. Потребности же предприятий в настоящее время и на перспективу 5-7 лет составляют на 80% рабочие специальности и только на 20% специалисты с высшим образованием. Объем финансирования образовательных учреждений начального профессионального образования из федерального бюджета в период с 2009 по 2011 гг. снизился на 80 %, а в консолидированном бюджете РФ - на 15 %. Подготовка кадров рабочих специальностей требует не только сохранения, но и существенного увеличения средств, выделяемых на нужды образования, в объемах, соответствующих потребностям экономики в рабочей силе с учетом стратегических целей социально-экономического развития страны.

Современная российская экономика испытывает острый дефицит кадров рабочих специальностей, что является серьезным сдерживающим фактором в ее поступательном развитии. Почти в пять раз сократился перечень подготавливаемых государством рабочих специальностей, происходит старение квалифицированных рабочих, грозящее переходом в стадию необратимой деградации человеческого капитала, если не принять эффективных мер по развитию системы начального профессионального образования (НПО), и прежде всего, по созданию комплексного механизма ее финансового обеспечения. В целях модернизации экономики НПО должно получить статус приоритетного направления, а государство - создавать условия по наращиванию его финансового потенциала, в т.ч. стимулировать работодателей в инвестировании средств, и повышать престиж такого образования для населения.

В дополнение к бюджетным учреждениям в сфере начального профессионального образования создаются автономные образовательные учреждения, организация финансов которых находится пока еще на экспериментальной стадии, и эта проблема также является первоочередной.

Выполнение задач НПО в области социально-экономического развития и подготовки квалифицированных кадров в полной мере зависит от эффективности финансового механизма и объемов финансирования образовательных учреждений, от возможностей привлечения средств из внебюджетных источников. Финансирование профессионального образования нередко называют социальными инвестициями или инвестициями в человеческий фактор (капитал), что еще более актуализирует тему исследования для российской экономики.

Таким образом, проблема формирования более продуктивной системы финансового обеспечения развития начального профессионального образования в России является экономически и социально значимой и одной из первоочередных. В связи с выше изложенным тема диссертации является актуальной и перспективной в научном плане.

**Степень разработанности проблемы.** Проблема финансового обеспечения развития НПО остается недостаточно разработанной, хотя в последнее десятилетие много научных разработок имело место в области высшего профессионального образования и образования в целом. В частности, можно отметить исследования различных аспектов экономических отношений в образовании И.В.Абанкиной, О.С. Баталовой, А.Б. Вифлеемского, В.Н. Волчковой, Н.Ю. Гарифуллиной, В.А. Гуртовой, Н.Н. Жилиной, Н.В. Скачковой и др. Социально-экономическим вопросам образования посвящены труды Л.П. Веревкина, Е.С.Григоряна, О.Н. Ивановой, М.Л. Левицкого, Т.Г. Проценко и др.

Большое внимание в последние годы уделялось вопросам нормативно-подушевого финансирования образования, которые представлены в работах А.С. Борисова, СБ. Ефимовой, Т.Н. Гаврильевой, А.С. Гармашовой, Т.В. Гериш, О.Г. Докторовой, Г.К. Лапушинской, П.И. Самойленко, Н.Г. Типенко, А.Е.Шишкиной и др. В качестве специальных исследований в области финансов, финансирования и налогообложения НПО и других видов образования можно выделить труды Е.А. Ермаковой, Н.Н. Жилиной, Г.В. Жировой, А.А.Киринюка, А.В. Тодосийчука, И.В. Сырмолотова и др.

Проведенный анализ литературы по финансовому обеспечению начального профессионального образования показал, что в настоящее время научных работ, комплексно охватывающих теорию финансов, методологию и механизмы формирования и использования финансовых ресурсов НПО и финансирование деятельности его учреждений (организаций), крайне мало. Решению этой комплексной проблемы как раз и посвящено настоящее диссертационное исследование. В условиях внедрения новых организационно-правовых форм образовательных учреждений (автономных и бюджетных), отказа от сметного метода их бюджетного финансирования, сокращения последнего и острой необходимости масштабного привлечения внебюджетных источников финансирования требуется теоретическое обоснование, разработка новых методологических подходов, механизмов и методов финансового обеспечения (формирования и эффективного использования финансовых ресурсов) НПО. Недостаточно разработанными остаются вопросы внедрения программно-целевого и нормативно-подушевого методов финансирования учреждений НПО, реализации долгосрочных целевых программ, привлечения внебюджетных источников, вовлечения работодателей (пользователей рабочей силой) к финансированию НПО, распространения фондовых методов финансового обеспечения этого вида образования и др.

Таким образом, недостаточная степень разработанности исследуемой проблемы подтверждает актуальность темы исследования и предопределила цель, задачи и структуру диссертационной работы.

**Целью диссертационного исследования** является разработка комплексной, результативной и адаптированной к современным условиям системы финансового обеспечения развития начального профессионального образования в России.

**Задачи исследования.** В соответствии с целью диссертационного исследования в работе были поставлены следующие основные задачи:

исследовать особенности финансовых отношений в сфере начального профессионального образования;

уточнить состав финансовых ресурсов (доходов) учреждений начального профессионального образования и выявить особенности их финансового обеспечения;

раскрыть содержание финансового механизма развития начального профессионального образования;

проанализировать состояние действующей системы начального профессионального образования и ее финансов, определить проблемы и пути их решения;

дать оценку и выявить недостатки методического обеспечения действующей системы финансирования расходов учреждений начального профессионального образования;

раскрыть содержание долгосрочных целевых программ и определить приоритетные направления финансового обеспечения развития начального профессионального образования;

обосновать и предложить авторские подходы, механизмы и рекомендации по совершенствованию финансового обеспечения начального профессионального образования;

разработать усовершенствованную модель формирования норматива финансирования учреждений начального профессионального образования.

**Предмет исследования** в диссертационной работе составила совокупность денежных отношений, возникающие в процессе финансового обеспече-ния(формирования и использования финансовых ресурсов) начального профессионального образования.

**Объектом исследования** являются действующие система финансового обеспечения и финансовый механизм начального профессионального образования в России, а также финансовая деятельность его учреждений в процессе предоставления образовательных услуг.

**Методологической основой исследования** послужил диалектический метод познания и системный подход. В ходе исследования использовались такие общенаучные методы и приемы, как статистический анализ, системный анализ, экспертная оценка, классификация, группировка, сравнение, проектирование и др.

**Теоретическую базу диссертационного исследования** составили фундаментальные работы ведущих отечественных и зарубежных ученых-экономистов в области общей теории финансов и бюджета, теории общественных благ, финансовых ресурсов и финансирования, материалы периодической печати, а также Гражданский кодекс РФ, Бюджетный кодекс РФ, Федеральный закон "Об образовании", законодательные и нормативные документы Российской Федерации и нормативные акты, регулирующие финансовое обеспечение начального профессионального образования в Российской Федерации.

**Информационной базой работы** послужили материалы Федеральной службы государственной статистики, законодательные акты и нормативные документы органов государственной власти РФ, публикуемая отчетность Министерства образования и науки РФ, данные Министерства финансов РФ и Федерального казначейства России, информационно-аналитические обзоры, данные региональных статистических сборников, материалы, опубликованные в периодических изданиях и размещенные в сети Интернет, а также собственные расчеты автора.

**Научная новизна** диссертационного исследования в целом состоит в разработке комплексной, усовершенствованной системы финансового обеспечения развития начального профессионального образования в России путем уточнения теоретических основ финансовых отношений, финансовых ресурсов и финансового механизма НПО, разработки новых и совершенствования принятых методологических подходов, методов и инструментов формирования и использования финансовых ресурсов НПО.

**Наиболее важные научные результаты** диссертационного исследования заключаются в следующем:

определены особенности и субъектно-объектный состав финансовых отношений в начальном профессиональном образовании (НПО); раскрыто содержание финансов НПО как совокупности денежных отношений по поводу формирования и использования публичных и частнохозяйственных финансовых ресурсов (доходов) некоммерческих образовательных учреждений (организаций) для финансового обеспечения предоставления образовательных услуг по подготовке кадров рабочих специальностей и иной приносящей доход деятельности путем применения общих и специальных финансовых механизмов и инструментария;

предложено авторское, более широкое понимание финансовых ресурсов НПО как совокупности денежных средств, формируемых за счет ассигнований из бюджетов бюджетной системы РФ и деятельности, приносящей доход, заемных источников, средств работодателей и иных поступлений, предусмотренных законодательством РФ, предназначенных для выполнения уставной деятельности, финансирования текущих затрат и расходов, связанных с развитием учреждений НПО; конкретизирован состав финансовых ресурсов НПО в разрезе бюджетных и автономных образовательных учреждений;

разработана модель механизма финансового обеспечения развития НПО, включающая в себя функциональные элементы (финансовое планирование, исполнение финансовых планов, заказов, программ и финансовое регулирование, финансовый контроль), а также составляющие их инструментарные элементы (финансовые формы, методы, инструменты);

выявлены недостатки и определена сфера (область) применения нормативного метода финансирования образовательных услуг на разных этапах бюджетного процесса, в том числе для целей бюджетного планирования, финансового регулирования и финансирования деятельности учреждений НПО;

разработана адаптированная к сфере образования методика финансирования долгосрочной целевой программы развития НПО, обеспечивающая взаимоувязку объемов финансирования с результатами оценки результативности и эффективности реализации программы;

предложен новый подход к финансовому обеспечению и финансированию НПО, предполагающий сочетание бюджетного финансирования с принципом платности для работодателей права пользования подготовленной государством квалифицированной рабочей силы (кадров рабочих специальностей), реализуемым в двух формах: двусторонних договорах организаций с учреждениями НПО и целевых платежей в бюджет;

обоснованы целесообразность и необходимость создания в составе региональных бюджетов Фонда финансирования НПО (ФФНПО) и предложен порядок его формирования и использования (источники, управление, направления расходования и способы финансирования расходов), а также введения обязательной платы организаций за рабочую силу как основного источника формирования ФФНПО;

разработан комплексный механизм взимания обязательной платы в бюджет (в ФФНПО) за рабочую силу по всем основным ее элементам: плательщики, объект, база расчета, ставка, порядок исчисления, срок уплаты и льготы (освобождение от ее уплаты организаций, заключивших двухсторонние договоры с учреждениями НПО, а также организаций, осуществляющих подготовку кадров рабочих специальностей самостоятельно в своих учебных комбинатах);

предложена формализованная методика расчета ставки платы за рабочую силу, учитывающая: потребности в финансировании текущих и капитальных расходов НПО на предстоящие 3 года; средства бюджетов всех уровней, запланированные на очередной год и плановый период на финансирование НПО; прогнозную численность занятых в сфере производства товаров, работ, услуг;

предложена авторская модель формирования нормативов подушевого финансирования учреждений НПО, уточняющая и развивающая принятые методики нормативного финансирования.

**Теоретическая и практическая значимость результатов исследования.** Выполненное диссертационное исследование содержит решение научных задач, направленных на разработку теоретических и методологических основ финансового обеспечения развития НПО. Имеются в виду результаты, полученные в ходе исследования содержания финансов и особенностей финансовых отношений в сфере НПО, специфики организации финансовых ресурсов и финансового обеспечения деятельности учреждений НПО, принципов формирования и элементного состава финансового механизма развития НПО. Названные теоретические разработки легли в основу конкретных механизмов, рекомендаций и методик финансового обеспечения развития НПО.

Практическая значимость результатов исследования заключается в уточнении применяемых и разработке новых механизмов и инструментария финансового обеспечения источниками средств и финансирования расходов НПО. Практические рекомендации в части разработанной методики финансирования долгосрочной целевой программы развития НПО по результатам оценки результативности и эффективности её реализации, механизмов и моделей формирования Фонда финансирования развития НПО, взимания платы за рабочую силу и нормативного финансирования начального профессионального образования могут быть использованы соответствующими органами государственной власти.

**Апробация работы.** Основные положения диссертации обсуждены и получили апробацию в тезисах, статьях и выступлениях на международных (ЮУрГУ, СГСЭУ, 2010, 2011, 2012 гг.), всероссийской (Бузулук, 2011 г.), региональных (Оренбург, 2011, 2012 гг.) научно-практических конференциях.

По теме диссертации опубликовано 14 научных трудов общим объемом 6,2 п.л., в том числе 4 публикации в рецензируемых изданиях, рекомендованных ВАК, в объеме 2,6 п.л.

Отдельные практические результаты исследования, модели и методы, разработанные в диссертации, были использованы в деятельности Министерства образования Оренбургской области, что подтверждено справкой о внедрении.

Выполненные научные разработки также используются в учебном процессе Оренбургского государственного университета при преподавании дисциплин "Финансы бюджетных учреждений", "Финансовый менеджмент в секторе государственного управления", что также подтверждено справкой о внедрении.

**Объем и структура диссертационной работы.** Диссертация имеет следующую структуру, обусловленную логикой исследования, его целью и задачами.

## Финансовые ресурсы (доходы) учреждений начального профессионального образования и особенности их финансового обеспечения

Особенности организации современных финансовых отношений в сфере начального профессионального образования (НПО) во многом определяются тем, что, в отличие от других разновидностей образовательной деятельности, процесс организационного оформления этого сегмента системы образования в российских условиях не может рассматриваться завершенным. Это вызывает его повышенную изменчивость и придает нечеткие признаки возникающих финансовых отношений.

Несомненно, что НПО является неотъемлемым элементом образовательной системы любой экономически развитой страны. Это обусловлено потребностями экономики в квалифицированных рабочих кадрах, труд которых служит фактором интенсификации процессов создания новой стоимости.

Состояние и особенности функционирования НПО в конкретный момент времени зависят от траектории становления образовательной системы каждой страны, а также от уровня современного технологического развития ее экономики. Момент становления НПО связан с формированием индустриального технологического уклада в экономике, в рамках которого потребности в квалифицированной рабочей силе уже не удовлетворяются путем накопления практического трудового опыта. Общее образование дополняется специальным или профессиональным, в результате чего возникает образовательная система.

По мере дальнейшего усложнения индустриального производства в составе специального образования выделяются три элемента, обозначаемые как начальное, среднее (СПО) и высшее профессиональное (ВПО) образование. Исторически признаками разграничения видов профессионального обучения служила сложность требований к носителям рабочей силы, выступающих продуктом образования: - НПО отвечало за трансляцию знаний и навыков, необходимых исполнителям элементарных трудовых процедур; - СПО обеспечивало подготовку техников, то есть специалистов, способных выступать распорядителями трудовых операций и действиями индустриальных рабочих; - ВПО служит сферой подготовки организаторов производства, в том числе соединения научных достижений с индустриальными технологиями. На зрелой стадии развития индустриального технологического уклада в стройной и логически обоснованной образовательной системе обозначились проблемы. И одним из мест их проявления оказалась именно сфера НПО.

Причинами возникновения проблем в функционировании НПО, с одной стороны, послужил технический прогресс, с другой - конкуренция со стороны других элементов образовательной системы. Развитие техники привело к тому, что исполнители простейших трудовых операций стали замещаться автоматизированным оборудованием и роботами. К рабочим, вытесняемым в сферы обслуживания, ремонта, регулирования, монтажа оборудования, стали предъявляться требования, для удовлетворения которым необходимы знания на образовательном уровне СПО или даже ВПО: нельзя не учитывать и фактор усложнения профессиональной деятельности, что приводит к появлению мест для рабочих высокой квалификации (например, обслуживание станков с числовым программным управлением), требующих от кандидатов более высокого уровня образования (в том числе и высшего) [66].

Другим результатом научно-технической революции второй половины XX столетия стало ускорение процесса обновления знаний, что повлекло за собой эффекты быстрого устаревания ранее полученного профобразования, особенно повлиявших на условия функционирования сегментов НПО и СПО. Альтернативой для них стало развитие дополнительного (или вторич ного) профессионального образования (ДПО), а также близких к нему профессиональной переподготовки и повышения квалификации. Тем более, что практика свидетельствует о совместимости части педагогических приемов НПО с требованиями ДПО. Соответственно, сохранение традиционного разграничения видов профобразования оказалось поставленным под сомнение. Во многих странах (например, в Нидерландах, Австралии и Таджикистане) начальное профессиональное образование интегрируется с полным средним, а среднее профессиональное - с высшим образованием [33].

Дополнительные проблемы для сегментирования сферы образовательных услуг стали следствием вступления мировой экономики в новый, постиндустриальный этап ее технологического развития. В отличие от предшествующих стадий постиндустриальная и следующая за ней «экономика знаний» потребовали значительных изменений в структуре рабочей силы и, соответственно, пересмотра принципов ее подготовки.

С этим явлением связан тот факт, что создаваемые в более развитых странах перечни специальностей профобразования уже могут не включать в себя индустриальных рабочих. Они заменяются другими наименованиями специальностей, требования по подготовке которых уже не соотносятся с традиционной иерархией уровней профобразования. Например, по мнению Г.А. Со-седова, категория квалифицированной рабочей силы в информационном обществе вытесняется интеллектуальной, признаком которой является не столько специальная подготовка, а широкая информированность [59]. Тенденции изменения роли знаний в экономических системах рассмотрены ниже в таблице.

## Финансовый механизм развития начального профессионального образования

Инновационное развитие экономики страны невозможно без трансформации существующей системы НПО, так как повышение качества подготовки рабочей силы является необходимым условием внедрения и обеспечения работоспособности постиндустриальных технологий. А в условиях доминирования современных концепций финансовой экономики именно финансовому механизму принадлежит решающая роль в достижении целей такой трансформации. Причем этот механизм, в первую очередь, должен рассматриваться как инструмент воздействия на происходящие процессы развития экономики.

Внесение изменений в функционирование механизмов деятельности системы НПО, обусловленное потребностями приведения ее основного продукта в соответствие с нуждами отечественной экономики, требует переосмысления вопросов организации финансового обеспечения, модернизации существующих и поиска новых инструментов, методов их применения, расширения перечня решаемых целей и задач.

Целенаправленному реформированию финансовых механизмов современной системы НПО и составляющих ее элементов, препятствует нечеткое представление реальной природы и некоторая устарелость теоретической модели финансовых отношений, обусловленные отсутствием продуманной концепции изменений, внесенных в ходе трансформации социально-экономической системы России. Тем более, что в экономической литературе существуют различные точки зрения на структуру финансового механизма, в том числе методы организации финансовых отношений, используемые формы и инструменты.1

В самом общем виде сущность финансового механизма чаще всего рассматривается с двух, во-многом противоположных, позиций: как продукт деятельности государства и как проявление объективно существующих взаимозависимостей элементов общественных отношений. Поэтому большинство исследователей сходятся во мнении, что механизм представляет собой определенную совокупность элементов, но одновременно по-разному определяют его содержание.

Обновлению финансового механизма НПО должен предшествовать анализ концептуальных основ и прикладных аспектов использования его теоретической модели, сопоставление преимуществ и недостатков разных подходов к организации элементов рассматриваемой совокупности. Например, отражением представления о финансовом механизме как продукте деятельности государства, можно считать точку зрения И.Т. Балабанова, который отводит особое место таким элементам как правовое, нормативное и информационное обеспечение использования финансовых ресурсов [31, 32]. Правовое обеспечение функционирования финансового механизма включает законодательные акты, постановления, приказы и другие правовые документы органов государственного регулирования. Нормативное обеспечение образуют инструкции, нормативы, нормы, тарифные ставки, методические указания и т.п. Информационное обеспечение состоит из разного рода и вида финансовой информации, к которой относится: финансовая и статистическая отчетность, осведомление о тарифах, различные другие сведения. [31]. Несколько ранее похожее мнение выразила Л.А. Дробозина, определив финансовый механизм как совокупность организационных форм финансовых отношений, порядок формирования и использования централизованных и децентрализованных фондов денежных средств, методы финансового планирования, фор Болдырева И.А. Направления структурного изменения финансового механизма сферы жилищно-коммунальных услуг // Финансы и кредит. - 2007. - №36. - С.69-75 мы управления финансами и финансовой системой, финансовое законодательство [40].

Другая группа исследователей, напротив, акцентирует внимание не на формах, а на содержании и целях отношений, упорядоченных посредством финансового механизма. Так, Федулова СВ. считает, что финансовый механизм обеспечивает осуществление распределительных и перераспределительных финансовых отношений, образование доходов и накоплений, создание и использование фондов денежных средств [54].

Родионова В.М. акцентирует внимание на качественных аспектах таких элементов финансового механизма как формы, методы и виды организации финансовых отношений, а также количественных параметрах каждого элемента [38, 56]. По сути дела, последнюю точку зрения разделяют оппоненты концепции финансов как продукта деятельности государства. Так, Колчина Н.В. под финансовым механизмом понимает формы и методы управления финансами предприятия с целью достижения максимальной прибыли и выделяет следующие его элементы: финансовые методы, финансовые инструменты, правовое обеспечение, информационно-методическое обеспечение управления финансами [46]. Более узкое определение, акцентирующее внимание на структуре финансового механизма, предлагают Шеремет А.Д. и Ионова А.Ф., определяя его как систему управления финансовыми отношениями предприятия через финансовые рычаги с помощью финансовых методов [65].

Особый интерес представляет собой тот факт, что по мере накопления опыта функционирования российской экономики в условиях внедрения принципов рыночной хозяйственной модели в теоретических исследованиях наблюдается расширение объема понятия финансового механизма. Причем этот процесс происходит в двух направлениях: - путем увеличения разнообразия целей применения механизма, в том числе за счет дополнения направления финансового обеспечения деятельно 54 сти участников финансовых отношений второй целью, в форме его использования в качестве инструмента управления поведением последних; - отказа от односторонних трактовок природы финансового механизма и стремления к системному его представлению, в котором противоречия между частями служат источником развития финансовых отношений.

Например, все более заметным выглядит противоречие между нормативно-правовой формой финансового механизма в сфере публично-правовых отношений и рациональной природой трансформации товарно-денежных отношений в финансовую форму внутри частного сектора хозяйства. Условием устранения этого противоречия служит усложнение структуры финансового механизма, с четким выделением функций и границ применения его частей, увеличением разнообразия моделей организации, позволяющих использовать финансовые инструменты для решения разнообразных задач.

В оформленном виде последнее направление представлено позицией СВ. Барулина, который выделяет направления формирования публичных и частнохозяйственных доходов, а также разграничивает задачи обеспечения полноценного функционирования системы финансов и реализации финансовой политики государства (муниципальных образований) и хозяйствующих субъектов. Также он акцентирует внимание на двустороннем характере движения финансовых ресурсов и связывает это с различиями механизмов формирования доходов и их использования [34].

В связи с тем, что направление реформирования финансовых отношений в системе НПО связано именно с изменениями в структуре и методах формирования доходов, требованиями повысить эффективность использования аккумулируемых ею финансовых ресурсов, последнюю концепцию целесообразно применить в качестве теоретической основы для формирования финансового механизма НПО. Преимуществом этой концепции видится то обстоятельство, что, несмотря на усложненную структуру, она предлагает обоснованные способы упорядочения частей финансового механизма, которыми служит выделение элементов, принципов, инструментов и методов финансовой деятельности. Каждая из структурных частей взаимосвязана с другими и выполняет определенные функции.

Так, элементами финансового механизма НПО являются такие стадии процесса управления финансами как планирование, регулирование и контроль.

Например, реализация принципа хозяйственной самостоятельности учреждений НПО предполагает использование ими финансовых планов, однако, у бюджетных и автономных образовательных учреждений не совпадают полномочия по распоряжению средствами и имуществом, что должно находить отражение в данных документах.

Аналогичные соображения могут быть приведены в отношении влияния принципов диверсификации доходов, результативности и гибкости деятельности. Так, принцип диверсификации источников финансирования должен играть особую роль в обеспечении качества подготовки кадров частными учреждениями НПО, так как исключительная ориентация последних на интересы собственников создает угрозу несоответствия присваиваемой квалификации запросам других работодателей и общества в целом. Из-за проявления эффекта асимметрии информации это влечет за собой непроизводительные потери экономических ресурсов.

## Методическое обеспечение действующей системы финансирования расходов учреждений начального профессионального образования

Применение финансовых нормативов для распределения сумм бюджетного финансирования вызывает некоторый стимулирующий эффект только при использовании приема усреднения или формирования кластера из нескольких образовательных организаций, находящихся в похожих условиях. Между тем, пользуются таким приемом далеко не все регионы требования к усреднению значений нормативных затрат для однотипных услуг или учреждений закреплены более чем в 25% субъектов РФ, в 20% регионов право выбора использования усреднения предоставляется учредителю. Напротив, при использовании индивидуальных нормативов, применяемых на федеральном уровне, сам нормативный метод не демонстрирует преимуществ перед сметным порядком планирования.

Использование элементов расчета в качестве целевых показателей финансового планирования противоречит экономическому смыслу нормативного метода, введение которого предполагает расширение самостоятельности распоряжения средствами. По сути дела в этом случае показатели нормативных затрат по своей форме не отличаются от сметного порядка планирования, соответственно, неоправданными являются дополнительные трудозатраты на внедрение нормативного финансирования.

Применение нормативов для прогнозирования расходов бюджета демонстрирует высокую зависимость от источников информации, используемой для расчета нормативов. Между тем, в целом переход к нормативным методам финансирования выявил неготовность информационной базы бюджетных учреждений. Анализ региональных методик расчета нормативов подушевого финансирования выявил, что используются следующие методы преодоления недостатка информации об объекте финансового планирования: - формирование норматива на основе имеющейся финансовой и иной отчетности; - использование смет расходов предшествующих периодов, преимущественно обосновывающих потребности в финансовых ресурсах; - экспертный, менее требовательный к раскрытию источников информации. Преимущества и недостатки использования этих методов для определения нормативных затрат представлены в таблице 17.

Важным фактором увеличения недостатков сметного элемента порядка расчета нормативных затрат выступает то обстоятельство, что по оценке С.А. Белякова методические материалы по этому вопросу в последний раз были изданы еще в 1973 г. и с тех пор не обновлялись, несмотря на изменившиеся нормативные рамки финансирования.1

Одновременно, наиболее распространенный в настоящее время порядок расчета нормативных затрат в НПО сочетает в себе недостатки отчетно Беляков G.A. Финансирование системы образования. М.: МАКС Пресс, 2006. 406 с. го и сметного методов финансового планирования. В то же время такое преимущество отчетного метода как достоверность информации о фактических затратах носит лишь теоретический характер, так как требует дополнительных затрат, связанных с тем, что технологии ведения бухгалтерского учета в бюджетных учреждениях не обеспечивают возможностей классификации расходов по признакам объектов планирования. Для этого в учетную подсистему учреждений должны быть включены элементы управленческого учета, под которым понимается сбор и обработка информации, связанной со стоимостными и натуральными показателями оказания государственных услуг, необходимой для принятия управленческих решений в рамках бюджетного процесса.1

Применение метод расчета нормативных затрат на основе отчетов способствует консервации сложившейся структуры затрат в НПО и препятствует сопоставимости условий функционирования учреждений. Например, анализ структуры фонда оплаты труда (ФОТ) учреждений НПО, представленный в таблице 18, свидетельствует о значительных различиях в приоритетах образовательной политики российских регионов.

Опарина М.А., Карагодина Д.С. Нормативы финансирования государственных услуг: используем опыт коммерческого сектора - Бюджет, 2010, № 5. - с.57 На основе анализа данных таблицы 18 должен быть сформулирован вывод о принципиальных различиях подходов регионов к формированию функциональных моделей деятельности учреждений НПО. Так, в учреждениях Чувашской Республики в составе повышающих коэффициентов приоритетное место занимают затраты на выплату стимулирующих доплат, надбавок за должность и на содержание персонала, непосредственно не занятого в образовательном процессе, что свидетельствует о приоритете социальных функций НПО, достигаемом за счет повышения трудовой дисциплины.

Напротив, аналогичные данные Камчатского края свидетельствуют о первоочередной нацеленности механизма финансового обеспечения учреждений НПО на поддержание образовательного процесса, достигаемое за счет сокращения доли затрат на категории персонала, не вовлеченные в учебный процесс. Повышение качественных параметров образовательных услуг не рассматривается приоритетной задачей, на что указывает минимизация стимулов к закреплению опытных кадров, а также фактическое делегирование соответствующих полномочий на уровень руководителей учреждений в форме недифференцированного фонда для выплаты доплат и надбавок.

Важным аспектом анализа опыта разработки регионами нормативов подушевого финансирования представляется выявление влияний ресурсных ограничений развития финансового механизма НПО. Во всех предлагаемых методиках определения нормативов затрат достоверность данных зависит от степени детализации учета затрат и дополнения существующего финансового учета элементами управленческого.

Усложнение учетных информационных систем учреждений НПО повышает трудоемкость их ведения и предполагает дополнительные затраты. Например, обращает на себя внимание тот факт, что в основу большинства региональных методик определения затрат на реализацию программ НПО положены следующие соображения:

## Моделирование расчета нормативов финансирования в начальном профессиональном образовании

Представляется, что необходимый компромисс между противоречивыми требованиями обеспечивается расчленением единого финансового норматива в сфере НПО на составные части. Причем если признаком разграничения частей служит технологическое содержание процесса производства услуги, то присущая технологии устойчивость обеспечивает стабилизацию положения ее производителя.

Свойство двойственности финансовых отношений требует рассматривать их не только как канал связи между внутренним пространством хозяйствующего субъекта и внешней средой, но и как барьер, защищающий технологические процессы от негативных воздействий окружающей среды. В коммерческом секторе ограничителем необоснованной детализации элементов формирования стоимости услуги выступает институт коммерческой тайны, ограничивающий доступ к информации об элементах технологического процесса. В общественном секторе наблюдается во многом обратное явление - в форме требования к обеспечению прозрачности процесса предоставления государственной услуги. Это порождает своеобразную коллизию, поскольку, несмотря на потенциальную доступность, такая информация не должна быть использована для необоснованного вмешательства в технологический процесс. В основе такого подхода лежит требование о разграничении функций производителя и заказчика услуг в сфере НПО, традиционно не свойственное отечественному хозяйству, в котором длительное время именно государство совмещало обе функции.

Так, источником проблем в практике применения нормативного финансирования представляется противоречие между стремлениями использовать финансовый механизм как инструмент обеспечения устойчивости процесса оказания услуг, и одновременно наделить его свойствами целенаправленного изменения поведения производителей услуг.

Норматив бюджетного финансирования служит эквивалентом стоимости образовательной услуги НПО, заказанной и оплаченной государством. Поэтому его приближение величины норматива к фактическим затратам соответствует интересам общества. Однако методы достижения такого результата могут быть различными. Так, в настоящее время при определении нормативных затрат преобладает подход основанный на технической осуществимости тех или иных операций, независимо от последствий, которое они оказывают на поведение непосредственных производителей услуг.

Ранее выполненный анализ показал, что противоречия между целями функционирования финансового механизма выражаются в попытках применения инструмента нормативного финансирования для решения трех разнородных задач: - прогнозирование потребности в финансовых ресурсах для обеспечения производства необходимого количества образовательных услуг; - обеспечение процесса распоряжения финансовыми ресурсами, предназначенными для производства образовательных услуг; - координация финансового планирования и распоряжения финансовыми ресурсами НПО. Анализ содержания задач выявляет несовпадение интересов разных участников процесса финансового обеспечения НПО. В достоверном прогнозировании потребностей в ресурсах заинтересованы, прежде всего, производители услуг. Информация о направлениях использования ресурсов представляет ценность для их распорядителей. Координация планирования и распоряжения ресурсами является функцией субъектов управления НПО как целостным явлением.

Несовпадение интересов инициаторов разработки и субъектов применения финансовых нормативов объясняет разницу подходов к определению содержания этого элемента финансового механизма. В современной ситуации использование разных методов разработки и применению финансовых нормативов не способствует развитию НПО как единого сектора и в некоторых случаях препятствует его адаптации к потребностям общества.

Представляющийся наиболее естественным последний вариант, комплексного использования норматива, связан с необходимостью решения проблемы разграничения предметов деятельности заказчика и производителя услуг НПО. С позиций теории производства общественных благ неразграниченность функций этих субъектов противоречит задачам развития сектора НПО на основе многообразия форм предоставлений образовательных услуг. Игнорирование интересов производителей тормозит развитие конкуренции и отрицательно влияет на качество оказываемых услуг. Недоучет проблем организации работы заказчика снижает эффективность применения нормативов, прежде всего, из-за несвоевременной реакции на изменения условий среды. Очевидно, что все перечисленные эффекты наблюдаются в современной российской ситуации.

Заинтересованность органов управления, как второй из указанных групп пользователей показателя нормативных затрат, порождена влияниями факторов внешней среды, поэтому выглядит излишним усложнением процедур финансирования, так как не обеспечивающих преимуществ перед традиционным сметным порядком предоставления бюджетных средств. Инициативы этой группы субъектов по разработке финансовых нормативов ограничены стремлением к минимизации текущих затрат и не ориентированы на цели стратегического развития. Поэтому обращает на себя внимание, что все исследованные методики расчета нормативов подушевого финансирования НПО субъектов РФ относятся именно к этой группе.