Удовик Елена Эдуардовна. Финансовое обеспечение региональной системы образования (На примере Краснодарского края) : Дис. ... канд. экон. наук : 08.00.10 : Краснодар, 2000 162 c. РГБ ОД, 61:01-8/54-4

**Содержание к диссертации**

Введение

ГЛАВА 1. ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ ФОРМИРОВАНИЯ ФИНАНСОВЫХ РЕСУРСОВ РЕГИОНА 8

1.1. Состав и структура финансовых ресурсов территории 8

1.2. Бюджет региона как источник финансирования социальной сферы 18

1.3. Проблемы реализации прав учащихся на социальные гарантии государства 30

ГЛАВА 2. ФИНАНСОВОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ ОБРАЗОВАНИЯ НА УРОВНЕ СУБЪЕКТА РФ 41

2.1. Реформирование системы образования на региональном уровне 41

2.2. Специфика планирования бюджетных средств на образование 54

2.3. Особенности финансирования образования в современных условиях 65

ГЛАВА 3. МЕТОДИЧЕСКИЙ ПОДХОД К ПЛАНИРОВАНЮ БЮДЖЕТНОГО ФИНАНСИРОВАНА РЕГИОНАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАТЕЛЬНЫХ ПРОГРАММ 73

3.1. Пути совершенствования финансового нормирования бюджетных расходов в сфере образования 73

3.2. Финансовый контроль и экономический анализ как элементы территориального управления 87

3.3. Реструктуризация расходов на образование при дефиците финансовых ресурсов 92

ЗАКЛЮЧЕНИЕ 105

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ 112

ПРИЛОЖЕНИЯ 127

**Введение к работе**

Позитивные изменения в любой сфере общественной жизни напрямую связаны с политическими, правовыми и экономическими аспектами. В условиях дестабилизации российской экономики и несовершенства законодательной базы особую актуальность приобретает проблема реализации государственных гарантий по обеспечению прав граждан на образование. Снижение жизненного уровня значительных слоев населения, ослабление социальной инфраструктуры заметно ухудшили положение учащихся, возможности семьи и общества по их жизнеобеспечению и развитию. Из всего многообразия факторов, влияющих на успешное воспитание и образование подрастающего поколения, государственной системе образования принадлежит первостепенная роль. Важным условием эффективного функционирования образовательной отрасли является ее управление.

Проблемы совершенствования и развития сферы образования в отечественной науке получили широкое теоретическое обоснование в трудах Е. С. Березняка, Ю. В. Васильева, Б. С. Гершунского, В. И. Журавлева, Н.И. Загу-зова, В.В. Истомина, Ю. А. Конаржевского, О. Е. Лебедева, Н. И. Роговцевой, Д. Френсиса, П. В. Худоминского, и других авторов. В экономической литературе основы формирования и использования финансовых ресурсов в социальной сфере нашли отражение в работах С. М. Алешина, В. В. Барчука, П. В. Татищева, С. К. Дубинина, Р. Д. Винокур, Л. П. Павловой, В. Г. Панскова, Г. Б. Поляка, К. И. Субботиной, В, М. Родионовой, П. В. Финогеева, П. В. Черноморда, М. К. Шерменева, Н. А. Ширкевич и других ученых. Вместе с тем, тенденции развития экономики образования, характерные для нынешнего этапа развития общества, присущие ей противоречия: между необходимостью построения современной системы образования и отсутствием надлежащих социально-экономических и социально-педагогических условий; ориентацией на идеи регионализации и инерционностью процесса управления; по-

требностьго в значительных ресурсах и реальными возможностями государства и территорий по финансированию социальной сферы, предполагают обязательность проведения дополнительных исследований в области управления отраслью.

Определение и осуществление комплекса мер, направленных на преодоление кризисных явлений в сфере образования, создание надежных правовых и экономических гарантий выполнения Закона РФ «Об образовании» требуют углубленного анализа современной практики формирования ресурсов территории в целом и бюджета в частности, а также роли органов управления в регулировании схем финансирования. В связи с этим исследование проблем экономического и правового характера в сфере образования представляется актуальным как с теоретических позиций, так и с точки зрения их практического решения.

Основной целью диссертационной работы вилось теоретическое обоснование новой роли субъектов Федерации в управлении социальной сферой; определение перспектив совершенствования структуры баланса финансовых ресурсов территории; выявление обеспечения расходов на образование; разработка предложений по реструктуризации затрат в соответствии со стратегией управления в отрасли; методическое и организационное решение вопросов, связанных с управлением образовательными учреждениями в условиях дефицита финансовых ресурсов.

Реализация этой цели потребовала:

критического анализа позиций отечественных и зарубежных ученых по проблемам правового, экономического и организационного регулирования процессов реформирования экономики образования;

систематизации законодательной базы, регламентирующей порядок функционирования отраслей социальной сферы и их ресурсного обеспечения;

исследования экономического потенциала субъектов Российской Федерации, выявления тенденций управления образовательной системой на терри-

ториальном уровне;

изучения опыта управления образовательной системой в промышленно-развитых странах, оценки возможности его использования в условиях России;

определения новых подходов к организации ресурсного обеспечения образования территории за счет оптимизации расходования бюджетных средств и привлечения внебюджетных источников финансирования.

Объектом исследования явились процессы управления имеющимися ресурсами региона, связанных с осуществлением экономических функций территориальных органов власти и управления в области образования.

В основу экспериментальной базы исследования положены материалы Министерства образования РФ, Министерства финансов РФ, Министерства социальной защиты РФ, Госкомстата РФ, Департамента образования и науки администрации Краснодарского края. Методологическую основу исследования составили диалектический метод познания; труды отечественных и зарубежных ученых в области рассматриваемых проблем; законодательные акты Российской Федерации и регионов; материалы представительных и исполнительных органов власти и управления ряда территорий, данные социологических обследований по вопросам образования.

Научная новизна результатов исследования заключается в следующем:

уточнены теоретические позиции по содержанию и структуре ресурсов территории; методологически обоснована необходимость составления перспективного плана в сфере образования на региональном уровне;

дополнительно аргументирована необходимость сохранения бюджетных ассигнований в качестве основного рычага управления социальной сферой;

экономически обоснована Программа мер социальной защиты учащихся и работников образования;

разработана новая методика экономического анализа финансово- хозяйственной деятельности учреждении образования;

обобщен опыт использования нетрадиционных методов финансирования бюджетных учреждений;

предложены пути реструктуризации и дополнительные источники финансирования затрат на образование.

В работе содержатся и более частные результаты исследования, отличающиеся научной новизной.

Практическая значимость диссертации состоит в доведении целого ряда теоретических положений и выводов по исследуемым проблемам до их конкретного решения: предложен комплекс конструктивных мер и методических рекомендаций по совершенствованию финансирования и контроля за эффективным и целесообразным расходованием финансовых ресурсов, используемых в практике работы Департамента образования и науки администрации Краснодарского края.

Внедрение результатов исследования осуществлялось также через:

публикации, статьи, сборники нормативных документов по оплате труда работников учреждений образования Краснодарского края, методические разработки;

проведение проблемных семинаров, конференций с руководителями органов управления образованием и образовательных учреждений Краснодарского края;

- чтение цикла лекций слушателям курсов повышения квалификации.

Объем и структура работы обусловлены поставленной целью и задачами исследования. Диссертация состоит из введения, трех глав, заключения, списка использованной литературы и приложений. Во введении дается обоснование актуальности темы, определяется научная новизна и практическая значимость работы.

В первой главе рассматривается содержание и структура ресурсов территорий, бюджет как основной источник финансирования социальных отраслей; анализируются проблемы реализации прав студентов на социальные га-

рантии государства.

Во второй главе исследуются правовые и экономические аспекты реформирования образования в переходный период, специфика планирования бюджетных средств и особенности управления учреждениями образования в Краснодарском крае.

В третьей главе, опираясь на стратегию экономических методов управления, автор предлагает конкретные пути реструктуризации расходов на образование на территориальном уровне в условиях дефицита финансовых ресурсов.

В заключении приводятся основные выводы и предложения, полученные в ходе проведенной работы.

Результаты работы применялись в работе Департамента образования и науки администрации Краснодарского края, института экономики, права и естественных специальностей и Краснодарского филиала Белгородского университета потребительской кооперации.

## Состав и структура финансовых ресурсов территории

Одним из важнейших параметров экономического и социального развития государства является наличие реально находящихся в хозяйственном обороте финансовых ресурсов.

Финансовые ресурсы это материализованная форма финансовых отношений, т.е. финансов. Полагаем, что посредством региональных финансов:

- распределяется и перераспределяется вновь созданная стоимость на экономическое и социальное развитие территории субъекта РФ;

- осуществляются межбюджетные отношения между федеральным центром и регионом;

- возникают экономические отношения между юридическими и физическими лицами, находящимися на данной территории, в процессе финансирования инфраструктуры данной территории.

Обобщив теоретические основы функционирования финансов автор предлагает уточненную трактовку, считая что региональные финансы - это совокупность экономических отношений, возникающих в процессе формирования, распределения и использования денежных средств административно-территориального образования (субъекта РФ) и отражаемых в консолидированных бюджетах, а также экономических отношений между исполнительными органами власти и хозяйствующими субъектами по поводу долевого финансирования объектов инфраструктуры данной территории. Региональные финансы представлены на рис. 1Л.

Обобщив, можно сказать, что финансовые ресурсы региона представляют собой совокупность средств консолидированного бюджета субъекта РФ, в том числе целевых бюджетных фондов, валютного фонда, долговых

обязательств субъекта РФ, а также фондов хозяйствующих субъектов, используемых на социально-экономическое развитие и обеспечение жизнедея тельности региона.

Необходимость их комплексной оценки предполагает разработку сводного баланса финансовых ресурсов (БФР), который в количественном выражении представляет существующие в стране формы организации финансовых отношений. Давая характеристику процесса распределения, перераспределения и использования национального продукта, БФР позволяет сопоставлять доходы и расходы в каждом звене экономической системы; отражает формирование конечных доходов (финансовых ресурсов) и использование их на расширение производства и удовлетворение общегосударственных и социальных нужд.

Потоки доходов и расходов являются двумя сторонами одного и того же непрерывного процесса общественного воспроизводства. Объем расходов на оплату конечной продукции, произведенной в данном году, формирует денежные доходы от всех видов экономической деятельности. И, наоборот, денежные доходы хозяйствующих субъектов и населения, полученные ими от производства конечной продукции, направляются на расходы. Главным показателем, характеризующим результат экономической деятельности как в стране в целом, так и в каждом регионе, служит валовой внутренний продукт (ВВП), который, по мнению видных экономистов И. А, Бородина, В. Г. Панскова, Г. Я. Шаховой и др., может оцениваться в разных вариантах: как сумма доходов хозяйствующих объектов и населения от всех видов экономической деятельности и амортизационных отчислений; как сумма расходов на оплату всего объема произведенной в данном году конечной продукции (товаров и услуг), т. е. потребительских расходов населения, инвестиционных затрат, государственных закупок товаров и услуг и сальдо внешнеторговых операций. Согласно методике Госкомстата ВВП подсчитывается еще и третьим, так называемым производственным способом, как сумма добавленной стоимости всех отраслей народного хозяйства и косвенных налогов.

## Реформирование системы образования на региональном уровне

Современный этап развития России характеризуется значительными изменениями, которые не могли не затронуть образование, Очевидно, что благополучие детей неразрывно связано с созданием необходимых условий для их воспитания и образования. Из всего многообразия факторов, влияющих на успешное развитие подрастающего поколения, государственной системе образования принадлежит первостепенная роль. Сложившаяся к 1995 году сеть образовательных учреждений характеризуется следующими данными: общее количество учреждений — 162,6 тыс. по организационно-правовым формам подразделяется на 6,8 тыс. — государственных (4,2%), 147,3 тыс. — муниципальных (90,6%), 8,5 тыс. — негосударственных (5,2%). На рис. 2.1. приведена схема образовательной системы Российской Федерации, из которой видно, что каждый третий гражданин страны учится, проходит переподготовку или повышает свою квалификацию. В целом различными формами получения образования (с отрывом или без отрыва от производства, в форме семейного образования, самообразования и экстерната) охвачено около 50 млн. человек1.

Осуществляемая в настоящее время реформа направлена на приведение системы образования в соответствие с общей логикой общественных преобразований. Необходимость нахождения действенных механизмов развития отрасли в отечественной науке получила широкое теоретическое обоснование (в трудах И.А. Бочкаревой, В.И. Гинецианского, B.C. Кошкиной, В.Ю. Кричевского, О. Е. Лебедева, И. Я. Лернера, Н. Н. Пахомова, В. И. Подобеда, И. И. Проданова, Н. И. Роговцевой, В. Н. Скворцова и др.). Вместе с тем, ряд противоречий, характерных для нынешнего этапа реформирования, предполагает обязательность проведения дополнительных исследований. К ним относятся противоречия между необходимостью построения современной системы образования и отсутствием надлежащих социально-экономических и социально-педагогических условий; между необходимостью решения стратегических и тактических задач ее развития и отсутствием научно обоснованных механизмов управления развитием на местном уровне; между потребностью в финансовых ресурсах и реальными возможностями государства и территорий по финансированию социальной сферы.

Практически у всех авторов под «системой народного образования» понимается совокупность образовательных учреждений. В советский период к таковым относились детские сады, ясли-сады, единая общеобразовательная школа, детские дома и интернаты, дворцы и дома пионеров и другие внешкольные учреждения, профессионально-технические училища, средние специальные учебные заведения, высшие учебные заведения, прочие учреждения. Этим перечнем ограничивалась структура системы образования. Цели и задачи, требования к обеспечению образовательного процесса были едиными для каждого вида учреждений, независимо от того, где и в каких условиях оно находилось.

В последние годы повысился интерес к изучению динамики реформирования отрасли, что обусловлено изменениями социальной системы в целом. О.Е. Лебедев трактует понятие образовательной системы как совокупность факторов, реально обеспечивающих реализацию социальных функций образования: сеть образовательных учреждений; образовательные стандарты; образовательные программы; система ресурсного обеспечения — кадрового, научного, методического, материального, финансового; организация сотрудничества с другими социальными и образовательными системами; управление1.

При осмыслении сложившейся ситуации особое внимание уделяется принципу регионализации образования. Н.И. Роговцева к основным признакам региональной системы образования с позиций его организации относит: совокупность учебно-воспитательных учреждений в регионе, обеспечивающую возможность дифференциации образования и обучения в соответствии с интересами и уровнем подготовленности к обучению; совокупность программ обучения, отражающих научно-культурные, демографические и экономические особенности региона; наличие научно-методической школы, обеспечивающей своеобразие педагогического опыта региона.2

В настоящее время широко используется понятие «муниципальная система образования», которое указывает на принадлежность ее к административно-территориальной единице, в то время как «региональная» — к крупной территориальной единице. Муниципальная система включает в себя характеристики региональной, но при этом особо подчеркивается роль местных органов самоуправления, которые могут создавать дополнительные условия для функционирования и развития системы образования за счет муниципальных средств и фондов. С позиций ресурсного обеспечения, по нашему мнению, региональной является система, которая финансируется из регионального бюджета, а муниципальной — система, финансируемая из бюджета местного органа самоуправления. Переход к сбалансированному развитию отрасли в новых политических и социально-экономических условиях сопряжен с преодолением кризисных явлений не только в образовательной области, но и в стране в целом.

## Пути совершенствования финансового нормирования бюджетных расходов в сфере образования

В соответствии с Бюджетным кодексом РФ, минимальные государственные социальные стандарты - это государственные услуги, предоставление которых гражданам на безвозмездной и безвозвратной основах за счет бюджетных средств и государственных внебюджетных фондов гарантируется государством на определенном минимально допустимом уровне на всей территории Российской Федерации.

Система государственных минимальных социальных стандартов наряду со стандартами в системе образования включает стандарты в области социальной защиты населения, здравоохранения, культуры, юридической помощи гражданам и жилищно-коммунальной сфере.

В настоящее время методические подходы к формированию единой системы государственных минимальных социальных стандартов и финансовых нормативов в законодательном порядке не урегулированы и не определены. В связи с этим автором предлагается на уровне субъекта РФ принять Закон «О минимальных социальных стандартах Краснодарского края» Основные положения, которые должны найти свое отражение в данном законодательном акте.

Настоящий Закон устанавливает правовые основы формирования и применения минимальных социальных стандартов, обеспечивающих реализацию закрепленных Конституцией Российской Федерацией основных социальных гарантий жителям Краснодарского края и определение финансовых нормативов для составления бюджета края и местных бюджетов .

Социальная стандартизация - регламентирует социальные нормативы и нормы по приоритетным направлениям социальной политики в качестве минимальных социальных стандартов на территории Краснодарского края;

Система минимальных социальных стандартов - комплекс взаимосвязных минимальных социальных стандартов, установленных органами государственной власти Краснодарского края и местного самоуправления.

Формирование и введение в действие системы минимальных социальных стандартов направлено на решение следующих основных задач:

удовлетворение важнейших потребностей человека в материальных благах и услугах;

сохранение единого социального пространства Краснодарского края на основе выравнивания условий доступности потребления важнейших материальных благ и услуг в различных регионах;

обеспечение социальной стабильности и безопасности в обществе;

совершенствование бюджетно-финансовых механизмов реализации основных конституционных прав, гарантированных гражданам;

повышение обоснованности формирования бюджетов, прежде всего на уровне местного самоуправления;

концентрация финансовых ресурсов на приоритетных направлениях социальной политики;

сохранение и развитие социальной сферы.

Формирование системы минимальных социальных стандартов должно осуществляться исходя из следующих принципов:

соблюдение конституционных прав граждан Краснодарского края;

всесторонняя экономическая и социальная обоснованность минимальных социальных стандартов;

предоставление различным слоям и группам населения равных социальных гарантий и обеспечение общедоступности услуг, оказываемых государственными и муниципальными учреждениями;

гласность и широкая информационность населения через средства массовой информации минимальных социальных стандартах;

учет прогрессивных изменений в сфере социального развития;

учет государственных и общепризнанных в международной практике социальных нормативов и норм;

ответственность за соблюдение минимальных социальных стандартов.

Система минимальных социальных стандартов включает следующие виды социальных нормативов и норм:

нормативы и нормы номенклатуры объектов социальной стандартизации, представляемые в виде их перечней, ассортиментов и наборов;

нормативы и нормы количества объектов, социальной стандартизации, представляемые в виде их объемов в натуральном или стоимостном выражении;

нормативы времени предоставления объектов социальной стандартизации, представляемые в виде предельных сроков обслуживания или периодичности предоставления услуг;

нормативные соотношения объектов социальной стандартизации, представляемые в виде их структуры или пропорций.

Органы государственной власти Краснодарского края устанавливают единые для всей территории края минимальные социальные стандарты и не могут ухудшать условия, предусмотренные государственными минимальными социальными стандартами Российской Федерации.