Бочков Денис Владимирович. Совершенствование механизма финансирования общеобразовательных учреждений : Диссертация кандидата Экономических наук : 08.00.10 Оренбург, 2006 - 201 с.

**Содержание к диссертации**

Введение

**ГЛАВА 1. Теоретические аспекты содержания механизма финансирования общеобразовательных учреждений 9**

1.1. Сущность и направления развития механизма финансирования общеобразовательных услуг 9

1.2. Международная практика построения финансового механизма общеобразовательных учреждений 42

**ГЛАВА 2. Современное состояние и региональные особенности механизма финансирования общеобразовательных учреждений на примере оренбургской области 55**

2.1. Организационно - экономическая характеристика системы общего образования Оренбургской области 55

2.2. Анализ действующего механизма бюджетного финансирования общеобразовательных учреждений 70

**ГЛАВА 3. Пути совершенствования механизма финансирования общеобразовательных учреждений 101**

3.1. Финансовая стратегия в сфере общего образования: проблемы и направления совершенствования 101

3.2. Организационно-финансовый механизм региональной системы общего образования и его совершенствование 113

3.3. Методика расчета норматива финансирования и показатели эффективности вложения бюджетных средств 126

Заключение 145

Список литературы

**Введение к работе**

Актуальность темы диссертационного исследования. Социально-экономическая ситуация в Российской Федерации ставит задачу выработки новых подходов в формировании ресурсного обеспечения общеобразовательных учреждений. Настоятельной необходимостью становится введение системы нормативного бюджетного финансирования, которая должна обеспечить более обоснованное выделение средств на систему общего образования.

Развитие рыночных отношений, управление региональными ресурсами, познание механизмов протекания социально-экономических процессов на уровне субъектов РФ требуют высокообразованных специалистов в различных сферах деятельности общества. На данном фоне центральным звеном общественно-экономических отношений выступает система общего образования, которая выделяется в особую социально значимую категорию из-за специфики производимого ею продукта - образовательной услуги.

На практике большинство муниципалитетов самостоятельно не справляются с возложенными на них обязанностями по финансированию общеобразовательной школы. Данные обстоятельства требуют серьезного пересмотра и изменения элементов существующего финансового механизма сферы общего образования, принципов финансирования, совершенствования практики управления финансами и формирования новой системы многоканального финансирования общеобразовательных учреждений. Ранее идеология финансирования системы образования базировалась на идеологии государства, которое признавало только механизм распределения финансовых ресурсов страны под нужды государства для выполнения им основных социально-экономических функций.

Изменение роли государства в распределении финансовых средств, направления существующих денежных потоков на уровне общеобразовательных учреждений помогут избежать кризиса системы, повысить эффективность распределения финансовых ресурсов между различными общеобразовательными учреждениями, что сделает общее образование более доступным и качественным.

В настоящий момент, на наш взгляд, нет четко сформулированной концепции создания и управления механизмом финансирования общеобразовательных учреждений, существует множество коллизий в законодательной базе. Недостаточная разработанность теоретических и методических аспектов рассматриваемого вопроса определяет актуальность диссертационного исследования.

Степень разработанности проблемы. Экономика образования как специальная отрасль экономического знания сложилась лишь к концу 60-х годов XX столетия. Именно к этому времени экономические вопросы развития образования оказались в поле пристального внимания правящих и деловых кругов, поскольку в эти годы образование начинает выступать в качестве одного из ключевых факторов долговременного экономического роста и социальной модернизации общества.

Различные аспекты проблемы финансово-экономических отношений в системе образования исследовались в разные годы зарубежными и отечественными учеными. Так, идеи о влиянии образования на экономику в целом, отдельные ее отрасли, а также анализ объемов и структуры затрат на образование можно найти в трудах классиков экономической теории: У. Петти, Д. Рикардо, А. Смита, К. Маркса и др. Вопросы организационно-финансового аспекта построения рынка дополнительных платных образовательных услуг в системе общего образования рассматривались Г.В. Башкиной, В.И. Ерошиным, А.П. Панкрухиным и др. Экономика системы общего образования, а также некоторые элементы механизма финансирования этой системы анализировались отечественными учеными: А.Б. Вифлеемским, И.В. Ишиной, Н.А. Хроменковым, В.П. Щетининым и др. Научно-практические вопросы по совершенствованию механизмов финансирования общеобразовательных учреждений были рассмотрены в трудах Г.А. Балыхина, А.Б. Вифлеемского, В.В. Ковалева, М.В. Романовского, Л.И. Романковой, Т.Н. Роденковой, Г.В. Семеко и др.

Однако научно-методическое обоснование механизма финансирования системы общего образования, несмотря на многочисленность работ, представлено несистемно и является недостаточно изученным в условиях изменяющей-

ся концепции развития образования. Это обусловило выбор темы диссертационного исследования.

Цель и задачи исследования. Целью настоящего исследования является выработка теоретических положений и практических рекомендаций по совершенствованию механизма финансирования российских общеобразовательных учреждений.

Поставленная цель предопределила необходимость постановки и решения следующих научных и практических задач:

исследовать теоретическое содержание основных понятий, используемых при проведении научного исследования финансовых отношений в сфере общего образования: финансы, финансирование, механизм финансирования, финансовый механизм системы общего образования, рынок общеобразовательных услуг;

охарактеризовать современную,структуру, содержание и состояние ме-ханизма финансирования российских общеобразовательных учреждений, отразив влияние на него региональных особенностей и факторов;

выработать основные рекомендации и предложения по совершенствованию стратегии финансирования общеобразовательных учреждений, механизма финансирования в целом; ч

разработать систему показателей, позволяющих оценивать социально-экономическую эффективность предложенного варианта механизма финансирования общеобразовательных учреждений.

Объектом исследования является система финансовых отношений, складывающихся между государством и субъектами хозяйствования в процессе оказания населению общеобразовательных услуг в Российской Федерации.

Предметом исследования является механизм финансирования общеобразовательных учреждений.

Область исследования. Исследование проведено в рамках специальности 08.00.10 - Финансы, денежное обращение и кредит: п.2 Государственные финансы, п.п. 2.1 Система государственных финансов, ее структура и роль в ре-

гулировании финансовых отношений и социально-экономического развития страны; п. 3 Финансы предприятий и организаций, п.п. 3.1 Организационно-правовые и социальные аспекты финансов предприятий и организаций Паспорта специальностей ВАК (экономические науки).

**Методологическую основу диссертационного исследования**образуют общие и специальные научные методы познания, в том числе: анализ, синтез, анкетирование, группировка, метод аналогии, абстрактно-логический.

**Информационной базой исследования**послужили нормативно-правовые и законодательные акты Российской Федерации и Оренбургской области, официальные информационно-статистические данные Министерства образования Оренбургской области, территориальных органов Федеральной службы государственной статистики по Оренбургской области, Финансового Управления администрации Оренбургской области, отчетность районных отделов образования Оренбургской области по вопросам финансирования общеобразовательных учреждений, публикации и статьи в периодической печати, наблюдения и исследования автора.

**Научная новизна**проведенного исследования заключается в разработке направлений совершенствования финансового механизма в сфере общего образования и выражается в следующем:

дано определение механизму финансирования системы общего образования как сложной системы экономических отношений, возникающих между государством, субъектами хозяйствования и населением по поводу предоставления специфического товара - образовательной услуги;

определены основные требования к реализуемой финансовой стратегии в сфере общего образования, суть которой сводится к поэтапному переходу от «управления бюджетными ресурсами» к «бюджетированию, ориентированному на результаты» (программно-целевое бюджетирование), что позволило обосновать предложение по улучшению организации бюджетного процесса на уровне региона;

дано обоснование наиболее приемлемого на современном этапе варианта

механизма финансирования, опирающегося на партнерские отношения государства и субъектов хозяйствования в сфере общего образования и предполагающего совершенствование механизма бюджетного финансирования, ориентированного на выполнение государственного общеобразовательного стандарта и активизацию рыночных механизмов через оказание дополнительных платных образовательных услуг, инициированных и востребованных заказчиком;

уточнены методические подходы к обоснованию норматива бюджетного финансирования, позволяющие рассчитывать норматив финансирования на одного учащегося с учетом региональных особенностей, уровня образовательной программы, действующей на момент начала финансирования, и перспектив развития нормативно-правовой базы, регулирующей данные отношения. Это позволит оптимизировать и повысить эффективность бюджетных расходов, выравнивать бюджетную обеспеченность территорий; устанавливать прозрачность действующего механизма расчета норматива финансирования;

разработана система показателей оценки социально-экономической эффективности финансирования общеобразовательных учреждений. Данные показатели обеспечат комплексность оценки результатов деятельности общеобразовательного учреждения.

**Основные положения, выносимые на защиту:**

единое категориально-понятийное поле в области финансирования общеобразовательных услуг (рынок общеобразовательных услуг, финансовый механизм системы общего образования, механизм финансирования системы общего образования, финансовые методы, финансовые рычаги);

концепция развития механизма финансирования общеобразовательных учреждений в условиях рыночных отношений;

механизм финансирования общеобразовательных учреждений с участием государства и субъектов хозяйствования на основе партнерских отношений;

предложения по совершенствованию методики расчета норматива бюджетного финансирования общеобразовательного учреждения;

система показателей оценки социально-экономической эффективности

финансирования общеобразовательных учреждений.

Теоретическая и практическая значимость результатов исследования заключается в том, что предлагаемые методические подходы и научно-практические рекомендации могут быть использованы в работе областными и муниципальными органами управления образованием при финансировании общеобразовательных учреждений и привлечении инвестиций в сферу общего образования с целью укрепления материально-технической базы, стабилизации системы и ее дальнейшего развития, в том числе при формировании новой схемы механизма финансирования общеобразовательных учреждений на регионально-муниципальном уровне.

На основе результатов исследования сделаны предложения в федеральную целевую программу развития образования на период 2006 - 2010 гг. под названием «Комплекс мероприятий по реализации приоритетных направлений развития образовательной системы Российской Федерации на период до 2010 года» по Оренбургской области.

Результаты исследований использованы: 1) при разработке и проведении лекционных и практических занятий по дисциплинам «Экономика образования», «Экономика социальной работы», «Организационно-финансовая деятельность образовательных учреждений», а также для участников ежегодного конкурсного движения «Лидер образования Оренбуржья»; 2) для повышения квалификации заведующих и специалистов районных (городских) отделов образования, руководителей образовательных учреждений на курсах базового повышения квалификации и переподготовки руководителей образовательных учреждений.

Апробация и внедрение результатов научного исследования. Основные положения диссертационного исследования на различных этапах представлялись в научных докладах, статьях, рекомендациях и получили положительную оценку на межрегиональных, региональных, международных научно-практических и научно-методических конференциях: региональная научно-практическая конференция «Россия как трансформирующееся общество: эко-

номика, деловая культура, управление» (Оренбург, ОГИМ, 2003), Международная научно-практическая конференция «Хозяйствующий субъект: новое экономическое состояние и развитие» (Ярославль, Ярославский государственный университет им. П.Г. Демидова, 2003), Международная конференция «Россия как трансформирующееся общество: экономика, культура, управление (региональный аспект)» (Оренбург, ОГИМ, 2004), III Международная научно-практическая конференция «Инновационные процессы в управлении предприятиями и организациями» (Пенза, ПДЗ, 2004), Межрегиональная научно-практическая конференция «Совершенствование системы дополнительного педагогического образования в условиях модернизации российского образования» (Оренбург, ООИПКРО, 2005), IV Международная конференция «Россия как трансформирующееся общество: экономика, культура, управление» (Оренбург, ОГИМ, 2005) и др.

Использование разработанных автором рекомендаций в деятельности районных отделов образования Оренбургской области позволило: повысить эффективность проведения реструктуризации сети образовательных учреждений; проанализировать состояние ресурсного обеспечения общеобразовательных учреждений по направлениям финансовых потоков; выявить факторы, оказывающие существенное влияние на объемы и структуру финансирования общеобразовательных учреждений; внедрить рыночные подходы к определению цены на услуги общеобразовательных учреждений.

Основное содержание диссертационного исследования отражено в 15 опубликованных работах общим объемом авторского текста 9,04 п.л.

## Международная практика построения финансового механизма общеобразовательных учреждений

Опыт реализации программы модернизации на фоне уже достигнутого: разработаны и внедрены федеральные стандарты общего образования; в средней школе в качестве эксперимента вводятся гибкие программы профильного обучения; идет внедрение информационно-коммуникационных технологий в образование, что является позитивным шагом на пути к обеспечению более равного доступа к качественному образованию; с 2001 г. начался эксперимент по введению единого государственного экзамена; в некоторых регионах школы получили финансовую самостоятельность и ввели прозрачные формы управления с участием общественности, что позволило повысить эффективность использования бюджетных средств; начался процесс реструктуризации сети сельских школ; введена в действие система «бакалавр-магистр», позволяющая сделать образовательные программы не столь узко специализированными, как раньше; в 2003 г. Россия присоединилась к Болонскому процессу Евросоюза, целью которого является достижение общеевропейской эквивалентности и при знания степеней и дипломов, что обнаружило некоторые серьезные проблемы.

Одной из них является практика написания важных стратегических документов лишь на основании высказанных интересов и, в лучшем случае, на основании кратких экспертных обсуждений. Сами же рыночные преобразования в России зачастую осуществляются по «принципу проб и ошибок», что обусловлено недостаточной теоретической проработкой вопросов создания организационно-экономического механизма, способствующего воспроизводству и развитию национальных интеллектуального и ресурсного потенциалов, реализации все более возрастающей роли системы образования в формировании и развитии новых экономических отношений, обеспечении социальных и экономических приоритетов развития страны.

В процессе же стратегического планирования все большую роль начинают играть идеи, подкрепленные глубоким анализом и интеллектуально емкими разработками, растет востребованность основательных сравнительных исследований, рассматривающих проблемы российского образования в контексте мировых тенденций.

Государственное финансирование общего образования России по международным стандартам до сих пор остается на низком уровне и очень неравномерно распределяется географически. Несмотря на поставленную Президентом в 2000 году общую задачу введения подушевого финансирования общего образования в Российской Федерации в рамках Казначейского исполнения бюджета, опыт регионов, взявшихся за ее решение, показывает, что единый и простой путь реализации данного направления реформ пока не найден. С другой стороны, опыт регионов, где начала работать система нормативного бюджетного финансирования образования, может быть полезен для проведения политики в масштабах всей страны.

В современных рыночных условиях российской системе образования предстоит решить три первоочередные задачи: - повышение эффективности использования имеющихся ресурсов и привлечение дополнительных в систему образования; - адекватная оценка качества и результатов образования; - усиление связи с рынком при условии роста равенства доступа.

На наш взгляд, успешное решение проблем развития общего образования состоит в необходимости теоретического осмысления основных методологических положений и в анализе практического опыта реализации экономических механизмов в данной сфере и, прежде всего, механизма финансирования, поскольку новое качество образования в конечном итоге будет (или не будет) обеспечиваться эффективной работой именно механизма финансирования общеобразовательных учреждений.

Исходя из вышеизложенного дальнейшая теоретическая проработка вопросов финансирования системы образования требует рассмотрения следующих проблем: кто и за что платит сегодня в системе образовании в условиях действия нового организационно-экономического механизма, а также, кто и как может и должен платить за образование.

Данная проблема в периодических изданиях практически не обсуждается, а в средствах массовой информации ее обсуждение проходит без аргументированного научного обоснования.

Если принять во внимание периодические издания, посвященные рассмотрению вопросов экономики образования: «Народное образование», «Документы в образовании», «Директор школы», «Справочник руководителя образовательного учреждения», «Экономика образования» и ряд других, то можно сделать вывод, что за последние пять лет вопрос о плате за общее образование не поднимался, хотя идет обсуждение существующего механизма финансирования системы образования, проблем, связанных с его действием и дальнейших перспектив его совершенствования.

Еще на этапе глобальной перестройки экономики России наиболее глубоко и всесторонне к осмыслению обозначенных вопросов подошел А.П. Панкру-хин [84]. Он указал на то, что практика советского образования заложила в сознание граждан в качестве аксиомы мысль о том, что образование — бесплатная привилегия, которую оплачивает государство. И действительно, на первый взгляд за образование никто не платил, платило лишь государство из своего бюджета. При более глубоком рассмотрении данного вопроса становится ясным, что за образование платили все граждане, причем не только через налоги, но и через фактически недополученную зарплату. Определенная справедливость существовала - в виде занижения зарплаты высококвалифицированным специалистам: больше недополучали, а значит, и больше платили за образовательные услуги, в основном как раз те, кто имел более высокий уровень образования — педагоги, инженеры, работники творческих профессий и т.д.

Рассматривая данный факт, необходимо определиться с причиной существования такого порядка оплаты стоимости образовательных услуг.

Существенная разница в заработной плате инженера и гражданина без высшего образования зависит от того, какие цели ставятся перед системой образования правительством, и заключается она не в самом факте бюджетного финансирования, а в его мере, уровне и адресности.

Советская система образования всегда должна была решать одну задачу: заниматься подготовкой специалистов, удовлетворяя потребности в них народного хозяйства. Народное хозяйство — категория макроэкономическая, и очевидно, что платить за решение такой задачи может только государство.

Современной экономике известны, по крайней мере, два основных подхода к ценообразованию: рыночное и затратное ценообразование. Проанализируем их применительно к сфере общего образования.

Государство в лице органов управления образованием по сути имело исключительную монополию на продажу и покупку образовательной услуги. Подход же к формированию стоимости образовательной услуги осуществлялся по затратному принципу, а нормативы себестоимости работ, определявшиеся централизованно, служили единственным ориентиром при определении объемов отчислений из бюджета.

## Организационно - экономическая характеристика системы общего образования Оренбургской области

На расходы, осуществляемые за счет внебюджетных источников финансирования, было направлено в 2002 году 85,5 млн.руб., 2003 году - 75,3 млн.руб., 2004 году - около 79 млн.руб.

Более детальный анализ направлений расходования внебюджетных средств позволил определить их структуру. Полученные денежные средства были израсходованы на текущие расходы - 80-85% и капитальные - 15-20%. Денежные средства по текущим расходам были направлены: на оплату труда -12-14%, начисления на оплату труда - 3-5%, на коммунальные услуги - 0,5-0,7%, другие текущие расходы - свыше 80%. Денежные средства по капитальным расходам: свыше 50% направлены на приобретение и модернизацию оборудования и предметы длительного пользования, менее 50% - на другие капитальные расходы.

В целом расходы региональной системы образования в расчете на одного обучающегося в год по Оренбургской области составили: - в учреждении общего образования в 1995 г. - 1169,7 тыс.руб., 2000 г. -4,1 тыс. руб., 2004 г. - 11,9 тыс.руб. - в учреждениях дошкольного образования соответственно в 1995 г. -1803,5 тыс.руб., 2000 г.- 7,5 тыс. руб., 2004 г. - 14,7 тыс.руб. Начиная с 1998 г. Департамент образования области принимает участие в реализации федеральных целевых программ, направленных на улучшение сферы образования.

В рамках реализации федеральной программы развития образования на 2001-2005 годы в Оренбургской области осуществлялись следующие мероприятия: - строительство межвузовской библиотеки на 1,6 млн. томов; - поставка учебников и учебного оборудования в рамках эксперимента совершенствования структуры и содержания общего образования; - поставка спортоборудования для интернатных учреждений; - поставка наглядных пособий «Государственная символика России»; - поставка компьютерного оборудования; - поставка оборудования для регионального центра и пунктов первичной обработки информации по ЕГЭ.

За 2000-2001 годы по ФЦП «Развитие образования» за счет средств федерального бюджета осуществлялось финансирование работ по корректировке проектно-сметной документации на строительство школы-интерната для детей с нарушениями опорно-двигательного аппарата в г.Оренбурге. В том числе: 2000 г. выделены лимиты инвестиций в объеме 1,0 млн. рублей, фактически по ступило средств - 0,4 млн. рублей, в 2001 г. выделены лимиты инвестиций и поступили средства в объеме 1,0 млн. рублей. С 2001 г. по настоящее время в рамках федеральной целевой программы «Дети России», подпрограмма «Дети-сироты», выделено федеральных средств в размере 13 млн.руб. на строительство пристройки классных комнат на 144 ученических места к Зиянчуринской специальной (коррекционной) школе-интернате для детей-сирот Кувандыкского района, соответственно по годам: 2001 г. - 3,0 млн. рублей, 2002 г. - 4, 0 млн.руб., 2003 г. - 3,0 млн.руб., 2004 г. 3,0 млн.руб. В 2004 г. по непрограммной части федеральной целевой програм мы было выделено 3,0 млн.руб. на строительство школы-интерната на 864 учебных места для детей из семей социального риска г.Сорочинска. В 2005 г. в федеральные адресные инвестиционные программы включены пять объектов общего образования с лимитом инвестиций 25,5 млн.руб., данные приведены в Приложении К.

В 2004 г. за счет средств областного бюджета по региональной программе велось строительство 21 объекта системы образования, на которых освоено 92,2 млн.руб. и профинансированы выполненные работы на сумму 83,74 млн.руб. Завершено строительство и начата эксплуатация 6 новых объектов образовательных учреждений, в том числе 5 школ и пристроек к ним на 1687 учебных мест и центра детско-юношеского творчества в г.Новотроицке (2000 г. - 17 объектов, 1995 г. - 19 объектов).

В 2005 г. планировалось продолжить строительство 16 объектов образовательных учреждений. Для этой цели в бюджете области были предусмотрены ассигнования в размере 36,5 млн.руб. В соответствии с соглашением № 60-с от 03.03.04 г. «О предоставлении благотворительной помощи» между администрацией области и филиалом ОАО «ТНК» - «ТНК-Оренбург», велось строительство четырех образовательных учреждений. Благотворительная помощь была оказана на общую сумму 8 млн.руб., в том числе: - Кирсановский детский дом Тоцкого района - 1 млн.руб. на продолжение строительства спального корпуса; - школа в с. Медведка Тоцкого района - 1 млн.руб.; - санаторная школа-интернат № 4 г.Оренбурга для тубинфицированных детей - 1 млн.руб. на продолжение строительства медицинского блока и приобретение медицинского оборудования; - школа в с. Троицкое Бузулукского района на 198 учебных мест - 5 млн.руб. на завершение строительства. При наличии положительной динамики за последние годы в общем состоянии и финансировании материально-технической базы системы образования Оренбургской области необходимо отметить некоторые негативные факты по состоянию на 01.01.06 г.: - 30 образовательных учреждений находятся в аварийном состоянии, в том числе: 20 школ (2000 г. - 30 школ, 1995 г. - 42 школы); 2 дошкольных образовательных учреждения (2001 г. - 9 ДОУ; 1995 г. - 66 ДОУ); - 506 зданий образовательных учреждений требуют капитального ремонта, в том числе: 360 школ (2000 г. - 517, 1995 г. - 394); 146 дошкольных образовательных учреждения (2001 г. - 278; 1995 г. - 418).

## Анализ действующего механизма бюджетного финансирования общеобразовательных учреждений

Среди российских ученых существуют различные взгляды на вопрос формирования государственной финансовой стратегии в сфере общего образования, полноты и степени государственного участия в его финансировании.

Одни полагают, что необходимость государственного бюджетного финансирования образования определяется свойствами образовательных услуг как общественного товара, их ролью в социально-экономическом развитии страны, но вместе с тем необходимо найти оптимальное сочетание рыночных механизмов с государственной образовательной политикой. Таким образом, снижение роли государства в финансировании образования должно компенсироваться развитием рыночных элементов в деятельности образования, усилением его коммерциализации [25], [27], [33], [34].

Подобную точку зрения разделяют не все ученые. Некоторые из них считают, что государственное участие в финансировании образования следует ограничить рамками целевых программ, сократив при этом перечень общеобразовательных услуг, предоставляемых на бесплатной основе, т.е. за счет средств государства. Таким образом, фактически признается возможность фрагментарного выполнения государством своих обязательств перед системой общего образования. При этом масштабы финансового участия государства в поддержке системы общего образования не связываются с полнотой обеспечения функций образования как социально-экономического института, а определяются наличием у государства средств на эти цели [41].

В отличие от приведенных выше взглядов А.П. Панкрухин [83, с. 143] считает, что образование должно развиваться в соответствии с запросами конкретных групп потребителей образовательных услуг, личности, но не общества в целом. Государственно-патерналистский подход мешает действию в общем образовании рыночных механизмов, в том числе возможности реализации взаимоотношений между личностью (потребителем) и общеобразовательным учреждением (производителем) образовательной услуги в части установления ее цены. Отсутствие ценовых отношений между производителями и потребителями услуг приводят к снижению качества и росту их невостребованности. Таким образом, не только полностью отрицается роль государства и необходимость его участия в деятельности системы образования, но и подчеркивается, что именно государственное вмешательство в эту сферу приводит к негативным результатам. Поэтому государству отводится роль пассивного наблюдателя за деятельностью системы образования. Вектор ее развития должен определяться потребностями личности в получении того или иного вида образования, а механизм взаимоотношений между потребителями и производителями образовательных услуг должен основываться на рыночном ценообразовании.

Существуют и другие позиции [47, с. 12], где государство в развитии школы играет ведущую роль, поскольку, опираясь на свою фискальную систему, оно может дать гарантии предоставления равных прав в получении бесплатного образования для представителей различных социальных слоев.

Анализ основных концептуальных документов и взглядов ученых-экономистов на финансовую стратегию в сфере образования позволяет предложить к реализации (рассмотрению) следующую матрицу стратегических приоритетов развития системы общего образования, представленную в Приложении Т.

В сложившихся социально-экономических условиях сфера общего образования является важнейшим фактором формирования интеллектуально развитой личности, обладающей вполне конкретной системой духовных ценностей, широким кругозором, знаниями и современным мышлением. Этим обусловлена основная цель, к достижению которой стремятся органы управления образованием - создание механизма устойчивого развития системы образования, обеспечение современного качества образования на основе сохранения его фундаментальности и соответствия актуальным и перспективным потребностям лич 102 ности, общества и государства. Постановка данной цели требует решения, на наш взгляд, следующих стратегических задач: - обеспечение государственных гарантий доступности и равных возможностей получения полноценного общего образования для различных категорий населения области; - достижение нового современного качества дошкольного, основного общего, среднего и дополнительного образования; - создание нового финансового механизма управления общим образованием, основанного на нормативном подушевом финансировании; - формирование механизмов государственно-общественного управления региональной системой общего образования; - формирование новой системы подготовки, переподготовки и повышения квалификации кадров для региональной системы общего образования; - развитие отношений партнерства между учреждениями региональной системы общего образования и другими институтами; - оптимизация сети общеобразовательных учреждений; - развитие информатизации образования; - формирование в системе общего образования нормативно-правовых и организационно-экономических механизмов привлечения и использования внебюджетных ресурсов; - повышение социального статуса и профессионализма работников образования, усиление их государственной и общественной поддержки; развитие общего образования как открытой государственно-общественной системы на основе распределения ответственности между субъектами образовательной политики и повышения роли всех участников образовательного процесса - обучающего, педагога, родителя, образовательного учреждения.

Особо стоит выделить в качестве стратегического направления создание условий, способствующих повышению инвестиционной привлекательности сферы общего образования. Мы считаем, что инвестиционная привлекатель 103 ность Оренбургской региональной системы общего образования должна быть обеспечена посредством: - создания условий для повышения экономической самостоятельности общеобразовательных учреждений путем увеличения разнообразия организа ционно-правовых форм образовательных организаций; - создания условий для снижения инвестиционных рисков вложений в образовательную сферу путем развития общественных институтов управления общеобразовательными учреждениями; - обеспечения большей прозрачности для учредителей процессов финансово-хозяйственного управления общеобразовательными учреждениями; - создания условий для повышения качества управления общеобразовательными учреждениями. Выделим приоритетные направления, которые позволят достичь поставленных перед системой образования Оренбургской области целей и задач: 1) принятие нормативных документов; 2) финансовая поддержка со стороны Правительства РФ, администрации Оренбургской области.

## Организационно-финансовый механизм региональной системы общего образования и его совершенствование

Целесообразно на современном этапе управлению общим образованием придать государственно-общественный характер посредством вовлечения родителей в процесс образования через «покупку» образовательных услуг, т.е. при сохранении принципа разделения часов базисного учебного плана на составляющие - федеральный, региональный и школьный компоненты - ввести составляющую «платные общеобразовательные услуги населению», что даст импульс к формированию цивилизованного рынка общеобразовательных услуг и позволит получить дополнительные средства общеобразовательным учреж 146 дениям. На наш взгляд, это даст наибольший как социальный, так и экономический эффект.

Анализ международной практики реализации различных вариантов финансирования системы общего образования позволил установить, что во многих экономически развитых странах финансирование общеобразовательных учреждений осуществляется за счет средств бюджета, платы учащихся за образовательные услуги, пожертвований частных лиц и организаций, процентов от накоплений в специальных фондах и других источников. Главными участниками схем финансирования и кредитования общего образования являются учащийся (потребитель общеобразовательных услуг) и государство. При этом под государственной финансовой поддержкой учащихся понимаются предоставляемые учащимся и их семьям финансовые субсидии, различные стипендии и кредиты, выплаты семьям, налоговые льготы.

На основании вышеизложенного считаем, что суть современной финансовой стратегии в сфере общего образования должна сводиться к поэтапному переходу от «управления бюджетными ресурсами (затратами)» к «управлению бюджетными результатами», т.е. «бюджетированию, ориентированному на результаты» (программно-целевое бюджетирование). Это в свою очередь предполагает создание условий и предпосылок для максимально эффективного использования бюджетных ресурсов в соответствии с приоритетами социально-экономической политики государства путем расширения самостоятельности и ответственности администраторов бюджетных средств в рамках четких среднесрочных ориентиров. Модель «управления бюджетными результатами» предполагает следующее: бюджет формируется исходя из целей и планируемых результатов государственной политики. Расходы имеют четкую привязку к функциям, программам, услугам, видам деятельности общеобразовательных учреждений. При их планировании основное внимание уделяется обоснованию конечных результатов в рамках бюджетных программ с точки зрения экономической эффективности их достижения и социальной значимости. Приоритет отдается упреждающему внутреннему контролю, а ответственность за принятие решений делегируется на нижние уровни.

Учитывая то обстоятельство, что приоритет отдается развитию системы качественного образования, возникает потребность введения в бюджетный процесс разработки и прогноза социально-экономического развития региона на очередной бюджетный год, а также концептуальных документов, прямо или косвенно влияющих на финансирование и качественное развитие сферы общего образования Оренбургской области. В связи с чем нами предложена детализация процедуры бюджетного планирования, которая должна быть дополнена следующими элементами: 1) посланием губернатора области к населению, где бы определялись приоритеты развития региона, точки роста, социально- и финансово-экономическая политика и т.д.; 2) прогнозированием социально-экономического развития, что определило бы многие положения и придало прозрачность планированию финансовых потоков в системе общеобразовательных учреждений в рамках региона.

В работе обоснована необходимость проведения комплексной оценки результатов бюджетного финансирования общего образования, т.к. применение только показателей экономической эффективности не позволяет оценивать значимость достигнутого результата для общеобразовательного учреждения, полезность для потребителя и общества достигнутых целей при конкретных затратах. В связи с этим предложена система показателей оценки социально-экономической и педагогической эффективности финансирования общеобразовательных учреждений как расширяющая поле оценки эффективности бюджетного финансирования: во-первых, показатели общей оценки качества знаний, в основу которых закладываются набранные учеником баллы по ЕГЭ. На основе показателей средний балл по результатам ЕГЭ и объем финансирования государственного заказа из бюджетов различных уровней устанавливается их соотношение и производится сравнение; во-вторых, показатели оценки качества потенциалов общеобразовательного учреждения; в-третьих, показатели оценки качества протекающих процессов в общеобразовательном учреждении.

Потребность в подобной системе показателей оценки обусловлена спецификой образовательных услуг и особенностями психического и физического развития учащихся, которые являются конечными потребителя.

Предложенная система показателей позволяет выявить узкие места в деятельности общеобразовательных учреждений и дает возможность определить основные направления совершенствования финансового механизма в сфере общего образования.