

Министерство науки и высшего образования Российской Федерации

Федеральное государственное бюджетное  
образовательное учреждение высшего образования  
«Комсомольский-на-Амуре государственный университет»

На правах рукописи

Порвина Нина Сергеевна

**СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ ПРОГРАММНО-ЦЕЛЕВОГО  
ФИНАНСИРОВАНИЯ ОБРАЗОВАНИЯ НА  
МУНИЦИПАЛЬНОМ УРОВНЕ**

Направление подготовки  
38.04.01 «Экономика»

**АВТОРЕФЕРАТ  
МАГИСТЕРСКОЙ ДИССЕРТАЦИИ**



2019

Работа выполнена в  
ФГБОУ ВО «Комсомольский-на-Амуре государственный университет»  
на кафедре «Экономика, финансы и бухгалтерский учет»

Научный руководитель: кандидат экономических наук, доцент  
Яковлева Татьяна Анатольевна

Рецензент: доктор экономических наук, доцент  
Ершова Татьяна Борисовна,  
заведующий кафедрой Экономики ФГБОУ ВО  
«Амурский гуманитарно-педагогический  
государственный университет»

Защита состоится «22» февраля 2019 года в 09 часов 00 мин. на заседании государственной аттестационной комиссии по направлению 38.04.01 – «Экономика» при Комсомольском-на-Амуре государственном университете по адресу: 681013, г. Комсомольск-на-Амуре, пр. Ленина, д.27, ауд. 310/1.

Автореферат разослан «18» февраля 2019 г.

Секретарь ГЭК



Н.В. Кудрякова

## 1. ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

**Актуальность темы магистерской диссертации.** В настоящее время программно-целевое финансирование используется как важнейший инструмент осуществления государственной социально-экономической политики.

Интерес к программно-целевому финансированию вызван его преимуществами. Однако на практике реализации этих преимуществ в полной мере препятствуют определенные теоретические разночтения и методическая непроработанность некоторых вопросов.

Главным инструментом программно-целевого метода являются целевые программы, которые представляют собой увязанные по ресурсам, исполнителям и срокам осуществления комплексы мероприятий, обеспечивающих эффективное решение конкретных задач в различных областях жизнедеятельности современного общества.

Важнейшей характеристикой целевых программ является обоснование экономической и социальной целесообразности приоритетных направлений развития и очередности их реализации с учетом возможностей финансирования программных мероприятий. Практика показывает, что целевые программы могут быть эффективно использованы для управления социальными и экономическими процессами на всех уровнях управления – федеральном, региональном, муниципальном.

В динамично меняющихся условиях рыночной экономики требуется постоянное совершенствование методов и инструментов финансового управления, что в полной мере относится и к программно-целевому финансированию.

**Цель и задачи диссертационного исследования.** Цель магистерской диссертации заключается в разработке и научном обосновании предложений по совершенствованию программно-целевого финансирования образования на муниципальном уровне.

Поставленная цель обусловила необходимость решения следующих задач:

- изучить сущность и инструментарий программно-целевого финансирования;
- исследовать методику оценки эффективности реализации государственных программ;
- провести анализ финансирования образования Хабаровского края;
- проанализировать финансовое обеспечения Государственной программы «Развитие образования в Хабаровском крае» и Муниципальной программы «Образование в Комсомольском муниципальном районе на 2017-2019 годы»;
- разработать предложения по совершенствованию программно-целевого финансирования образования на муниципальном уровне.

**Теоретической и методологической базой** исследования явились публикации отечественных экономистов (Бреусова А.Г., Дружинин А.А., Елистратова Е.Ю., Зайцев В.Е., Ильина И.Н., Кириллова А.Н., Плисецкий Е.Е., Копыченко Г.С., Рыбина Е.Г., Лукьяненко З.Б., Югова Н.В., 10. Меликсетян С.Н., Петров М.Н., Голдаков Р.Н., Гранберга А.Г., Галкина Н.Н., Белокопя А.С.), посвященные различным аспектам бюджетирования, ориентированного на результат.

При написании магистерской диссертации использовались как общие методы научного познания (обобщение, графический и статистический методы), так и методы эмпирического исследования (сравнение, измерение, прогнозирование).

Информационной базой исследования послужили данные Министерства образования Хабаровского края, данные отчетности учреждений образования Комсомольского муниципального района.

**Основные результаты исследования:**

- обозначены теоретические и методологические основы программно-целевого финансирования;

- выявлены особенности программно-целевого метода финансирования в сфере образования;
- проведен анализ финансового обеспечения реализации муниципальной программы «Образование в Комсомольском муниципальном районе на 2017-2019 годы»;
- сформулированы предложения по совершенствованию программно-целевого финансирования образования на муниципальном уровне.

**Научная новизна полученных результатов** исследования заключается в том, что для решения практической задачи повышения эффективности финансирования образования на муниципальном уровне разработаны предложения по совершенствованию механизма финансирования целевых программ.

Практическая значимость проведенного исследования заключается в том, что разработанные предложения образования могут быть использованы органами государственной власти и местного самоуправления при корректировке и финансировании целевых программ, управлении программными расходами бюджетов, проведении мониторинга результатов и эффективности расходов бюджета на реализацию целевых программ, уточнении процедур бюджетного процесса.

**Структура и объем диссертации** определены целью, задачами и логикой исследования. Работа состоит из введения, трех глав, заключения, списка использованных источников. Текст диссертации изложен на 74 страницах, содержит 18 рисунков, 13 таблиц, 60 источников и 3 приложения.

## **2. ОСНОВНЫЕ ИДЕИ, ВЫВОДЫ И РЕЗУЛЬТАТЫ ИССЛЕДОВАНИЯ**

**В главе «Теоретические основы бюджетных расходов на образование и методика оценки их эффективности»** рассмотрены теоретические и методологические основы программно-целевого

финансирования, которое позволяет реализовать интеграционные процессы в экономических системах различного уровня – национальной экономике, экономике регионов, экономике муниципальных образований.

Преимущества программного подхода заключается в повышении эффективности, прозрачности и подотчетности использования бюджетных средств. Однако даже само понятие «эффективность» нормативно не определено из-за отсутствия единого подхода к терминологической базе. Считаем, что в бюджетных документах основные понятия программного бюджетирования и бюджетирования, ориентированного на результат, должны трактоваться однозначно. Вторая проблема – персонификации ответственности, вернее ее отсутствие. Реализация программного бюджета подразумевает достижение запланированных конечных результатов, которых невозможно будет добиться без определения ответственного за их исполнение и соответствующих мер ответственности.

Универсальность программно-целевого метода финансирования позволяет использовать во всех сферах деятельности, в том числе в образовании. Особое значение для экономики образования имеет переход от сметного финансирования бюджетных расходов по статьям экономической классификации к «бюджетированию по результатам».

Бюджетирование, ориентированное на результат, воплощается в программно-целевом методе финансирования государственных расходов, а эффективное и результативное использование бюджетных средств характеризуется выполнением поставленных задач и достижением целей посредством мобилизации ресурсов через соответствующие государственные программы. На сегодняшний день в сфере образования опорной является Государственная программа Российской Федерации «Развитие образования».

Исследование позволило выявить ряд проблем при формировании и реализации государственных программ, в частности в сфере образования:

1. цели многих государственных программ не конкретизированы, а их формулировки позволяют допускать произвольное толкование;

2. недостаточно согласованы цели и задачи некоторых госпрограмм;

3. во многих госпрограммах не обеспечена взаимосвязь мероприятий госпрограмм, а также межотраслевая взаимосвязь;

4. количественный и качественный состав показателей не позволяет в полной мере оценить достижение целей и решение задач.

Перечисленные проблемы позволяют сформулировать недостатки программно-целевого метода бюджетирования: методическая незавершенность и абстрагирование государственной программы от текущей ситуации. Кроме того, существующие методики оценки эффективности реализации государственных программ основаны на план-фактном анализе, то есть характеризуют только исполнительскую дисциплину, а также анализируют показатели, которые заложены самими ответственными исполнителями при разработке госпрограммы.

В тоже время в некоторых регионах при проведении экспертизы годового отчета об исполнении госпрограмм используют интегральную оценку эффективности их реализации с применением весовых коэффициентов целевых индикаторов. Это позволяет вывести качественную характеристику реализации программы на основании соотношения оценки результативности реализации программы и уровня ее финансового обеспечения, а именно: эффективная, недостаточно эффективная, неэффективная.

### **В главе «Анализ финансового обеспечения целевых программ»**

Успешное выполнение задач, стоящих перед системой образования любого региона, невозможно без соответствующего финансового обеспечения. Сегодня финансирование системы образования Хабаровского края осуществляется за счет средств, поступающих из различных источников, основным из которых являются бюджеты различного уровня.

Анализ структуры исполненного консолидированного бюджета Хабаровского края по состоянию на 1 января 2019 года показал, что 25,3% от общего объема расходов Хабаровского края направлено на образование (рисунок 1), что в денежном выражении составляет 34 987 984,2 рубля.

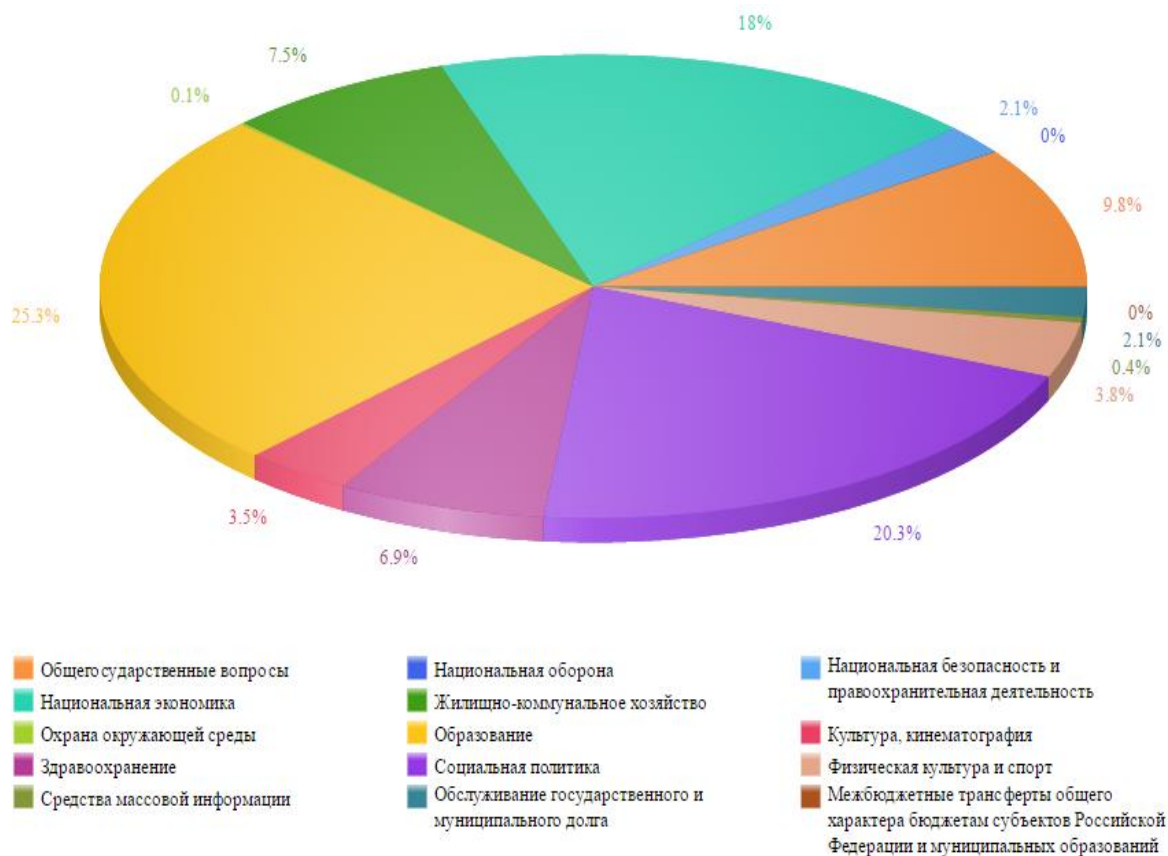


Рисунок 1 – Структура расходов консолидированного бюджета Хабаровского края на 1 января 2019 года

Необходимо отметить, что расходы консолидированного бюджета на образование Хабаровского края в абсолютных значениях возросли с 21 427 463,1 рублей в 2011 году до 34 211 822,4 рублей в 2019 году, или более, чем в 1,5 раза. При этом в 2011 году удельный вес краевого бюджета в расходах составил 59%, а в 2018 году – уже 66%, то есть большая часть расходов на образование финансируется из краевого бюджета (рисунок 2).



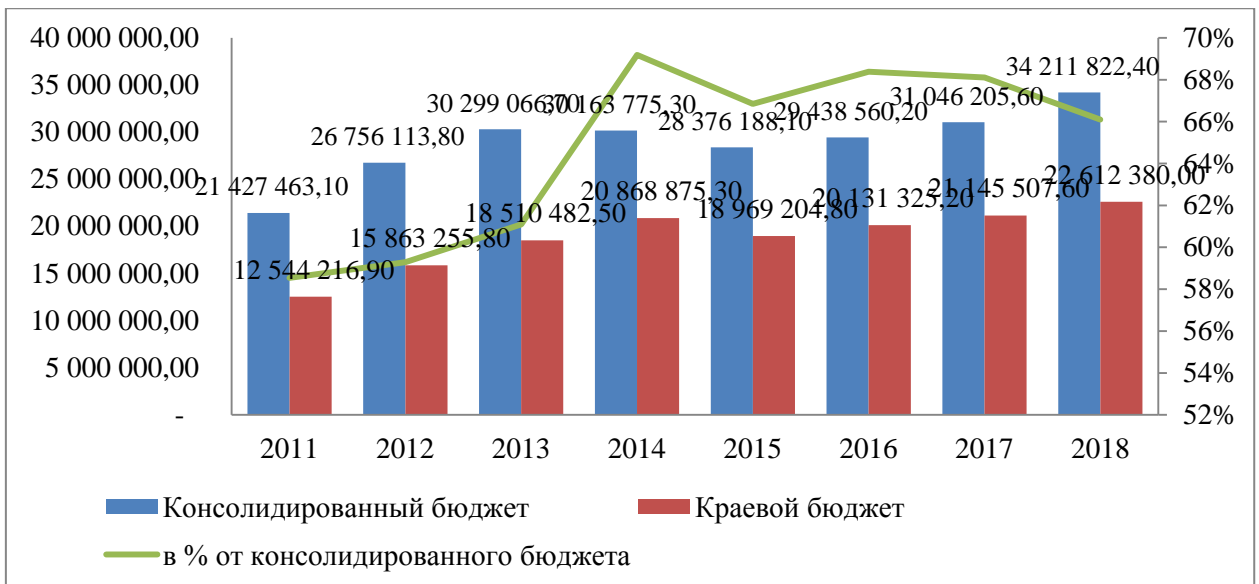


Рисунок 2 – Динамика бюджетных расходов на образование Хабаровского края (тыс. руб.) [18]

В структуре краевого бюджета расходы на образование занимают второе место по объему (22 851 801,7 руб.) и соответственно по удельному весу (19,3%) (рисунок 3).

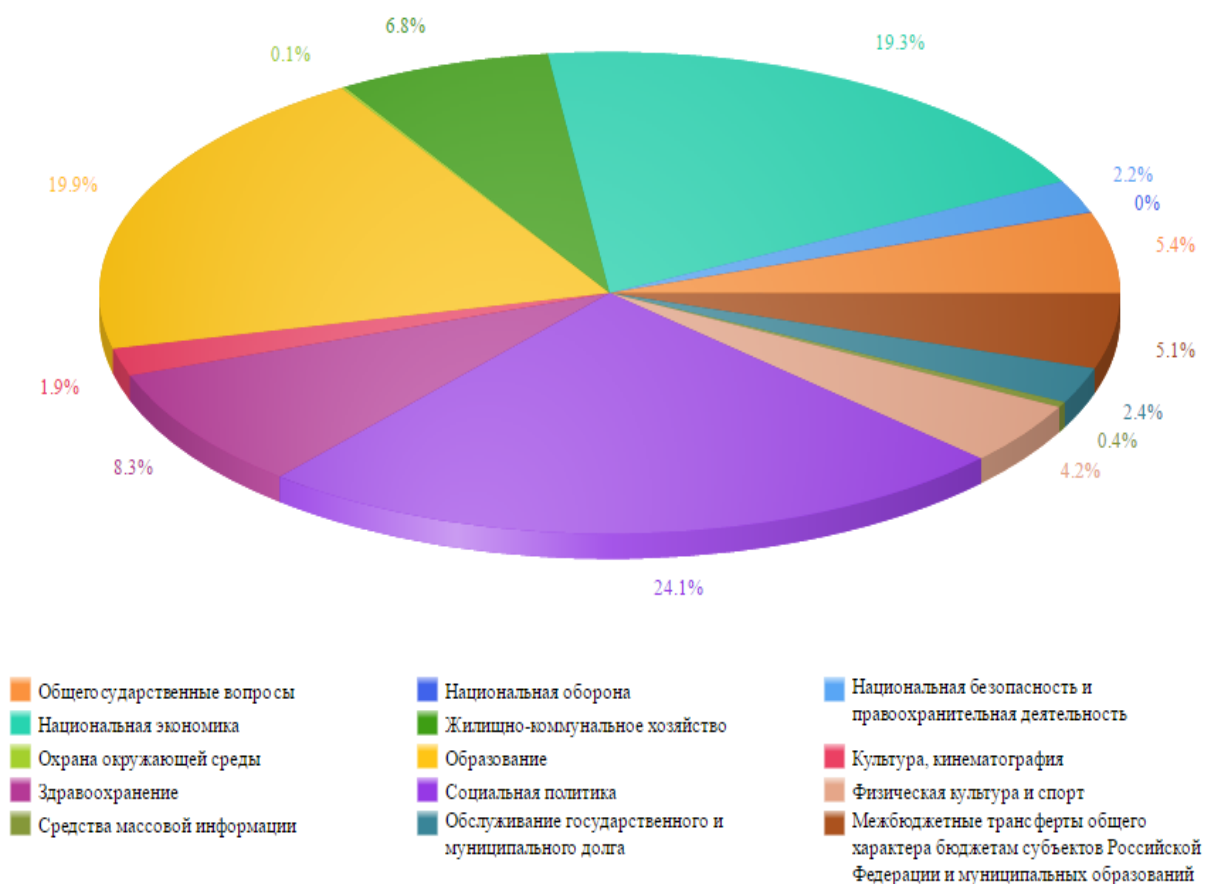


Рисунок 3 – Структура расходов бюджета Хабаровского края на 1 января 2019 года [17]

В 2012 году разработана и утверждена Государственная программа Хабаровского края «Развитие образования в Хабаровском крае».

Общий объем утвержденных средств, направляемых на реализацию программы, составляет 163 213, 430 млн. руб., в том числе из краевого бюджета 159 388,688 млн. руб. или 97,66%, из федерального бюджета – 1315,305 млн. руб. или 0,81%, из муниципальных бюджетов – 757,171 млн. руб. или 0,46%, а также из внебюджетных источников – 1752,266 млн. руб. или 1,07% (рисунок 4).

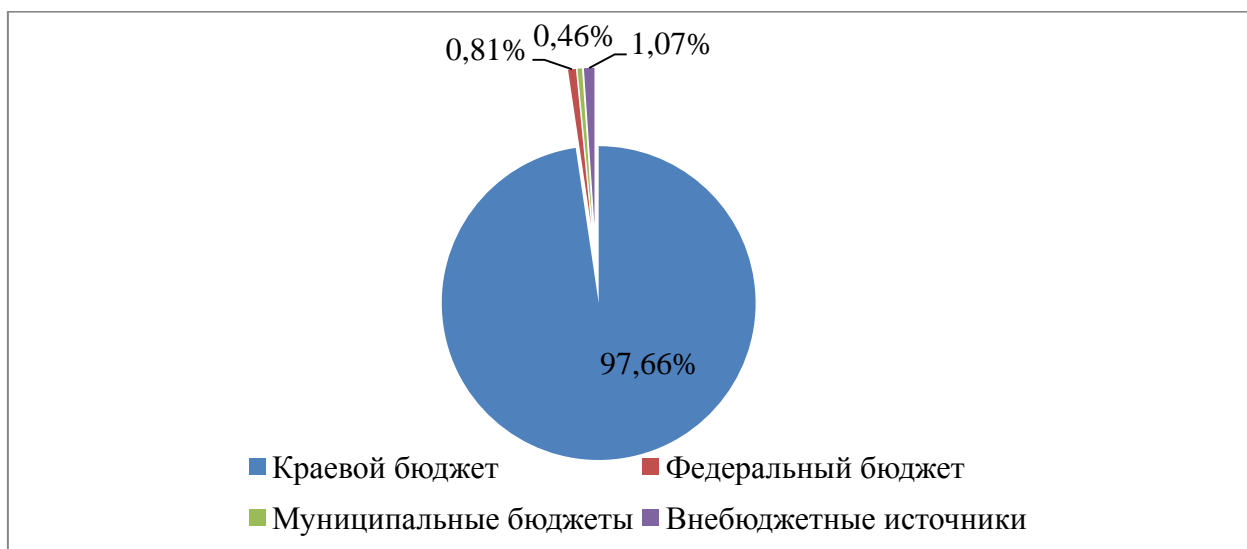


Рисунок 4 – Структура финансирования Государственной программы «Развитие образования в Хабаровском крае» по источникам средств, 2019.

Динамика финансирования Государственной программы в течение всего срока ее реализации иллюстрирует диаграмма, представленная на рисунке 5, где видно, что наибольший годовой объем средств запланирован в 2017 году (22 749 475 рублей). На основе интегральной оценки эффективности реализации Государственной программы был сделан вывод о том, что Государственная программа «Развитие образования в Хабаровском крае» является эффективной.

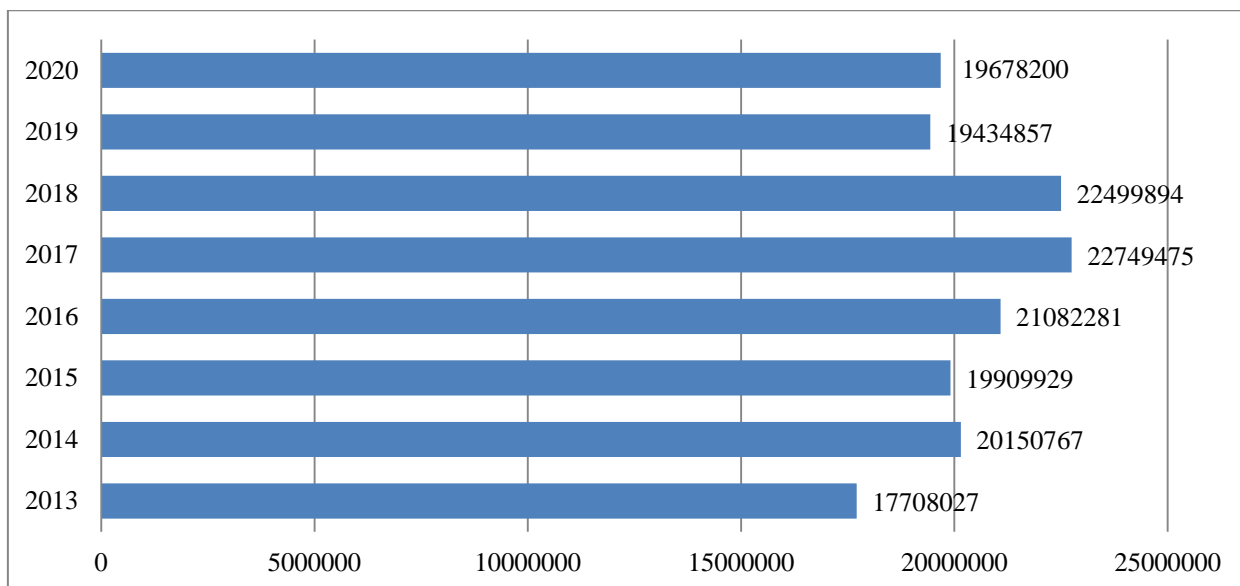


Рисунок 5 – Плановое финансирование Госпрограммы «Развитие образования в Хабаровском крае» по годам, (руб.)

По итогам 2017 года на Государственную программу «Развитие образования в Хабаровском крае» было освоено 22 740,1 млн. рублей, из них на повышение доступности и качества общего образования направлено 53% от общего финансирования программы в 2017 году, на повышение качества профессионального образования (16%), развитие дошкольного образования (15,2%) и защиту прав и интересов детей, оставшихся без попечения родителей (11%) (рисунок 6).

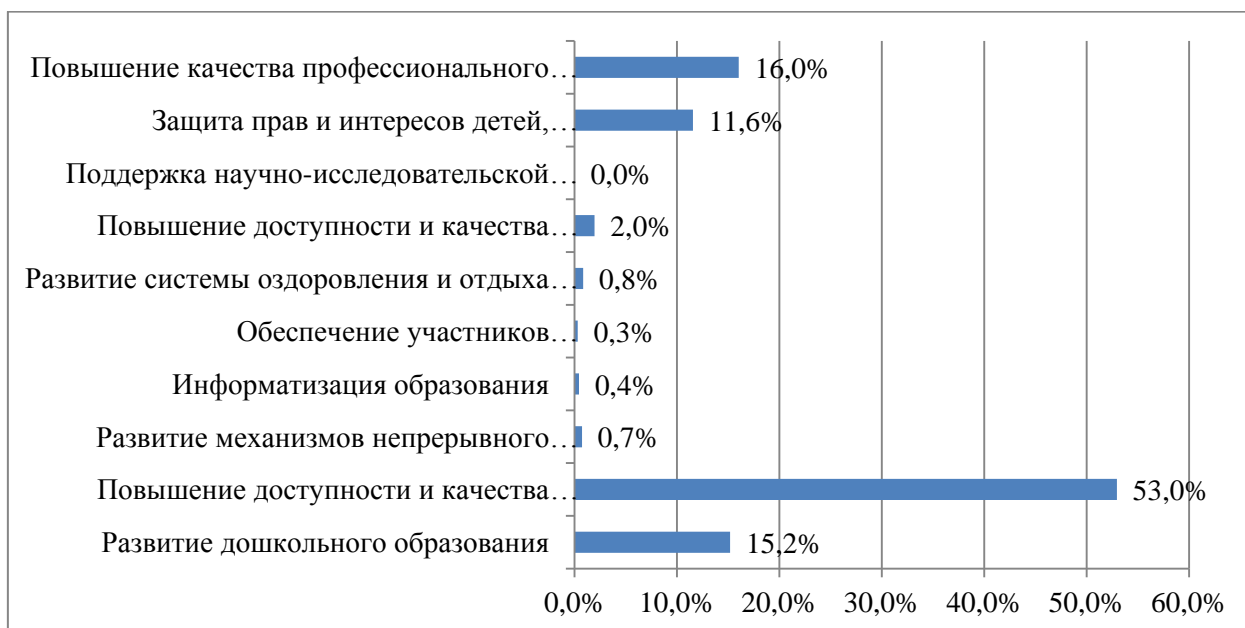


Рисунок 6 – Структура финансирования Государственной программы «Развитие образования в Хабаровском крае» по мероприятиям, 2017 год

На территории муниципального района в рамках Государственной программы «Развитие образования в Хабаровском крае» действует Муниципальная программа «Образование в Комсомольском муниципальном районе на 2017-2019 годы».

Основным источником финансирования муниципальной программы является краевой бюджет (63% от общего планового бюджета на 2017 год). Фактически освоено денежных средств по МП «Образование в Комсомольском муниципальном районе на 2017-2019 годы» за 2017 год 93% от плановых показателей финансирования (рисунок 7), из них процент освоения по краевому бюджету составил 91%, а по бюджету муниципального района – 97%.

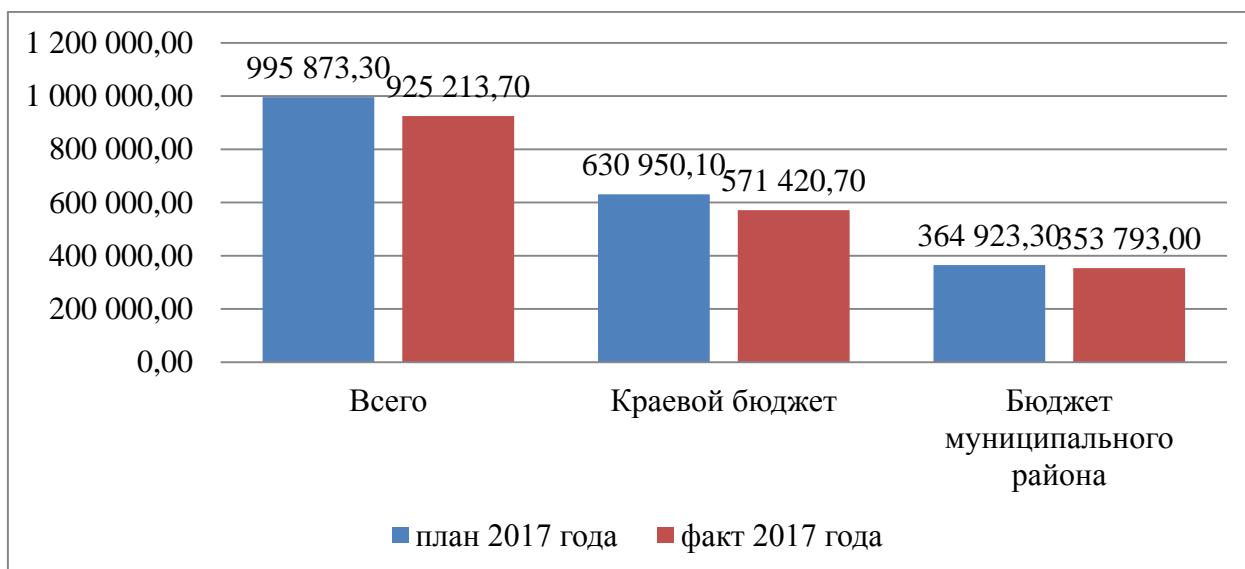


Рисунок 7 – Расходы по МП «Образование в Комсомольском муниципальном районе на 2017-2019 годы» (тыс. руб.)

Детальный анализ расходов по МП «Образование в Комсомольском муниципальном районе на 2017-2019 годы» за 2017 год показал, что 50% всех расходов были направлены на осуществление 4 мероприятий: реализация основных общеобразовательных программ дошкольного образования (6% от общего бюджета муниципальной программы), присмотр и уход за учащимися (11%), реализация основных общеобразовательных программ начального образования (22%) и строительство объекта «Школа на 80 мест с детским садом на 20 мест в п. Галичный» (11%) (рисунок 8).

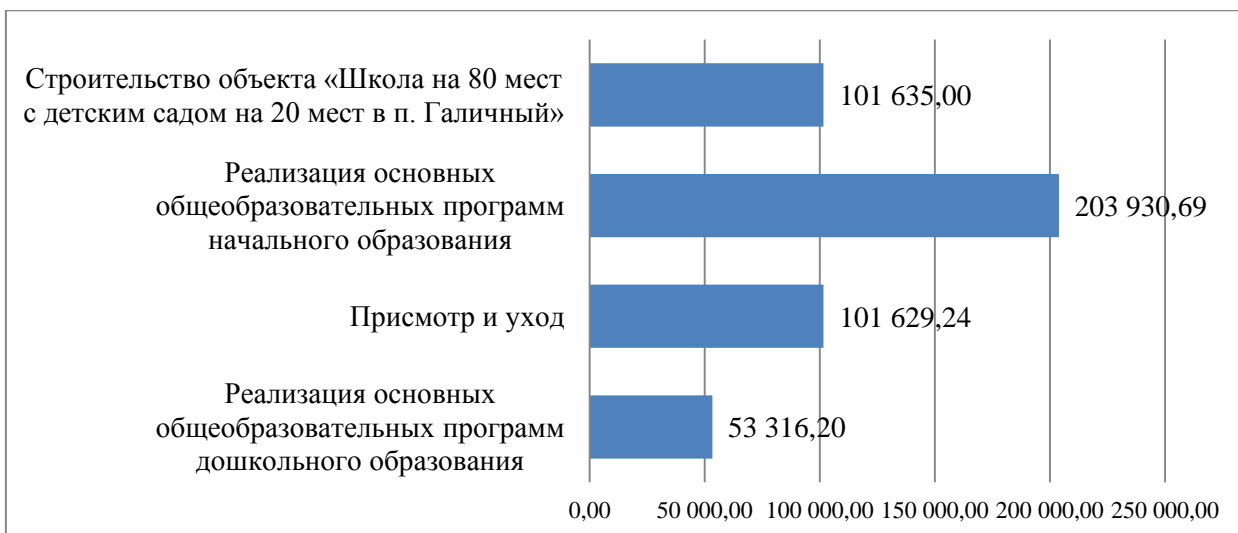


Рисунок 8 – Основные статьи затрат по МП «Образование в Комсомольском муниципальном районе на 2017-2019 годы», 2017 г. (тыс. р.)

Оценка эффективности муниципальной программы «Образование в Комсомольском муниципальном районе на 2017–2019 годы», утвержденной постановлением администрации Комсомольского муниципального района от 01.09.2016 № 606 в 2017 году проводилась по 34 показателям. По 27 показателям фактическое исполнение соответствует плану, по 3 показателям факт превышает план, по 4 показателям отмечается снижение относительно плана (рисунок 9).

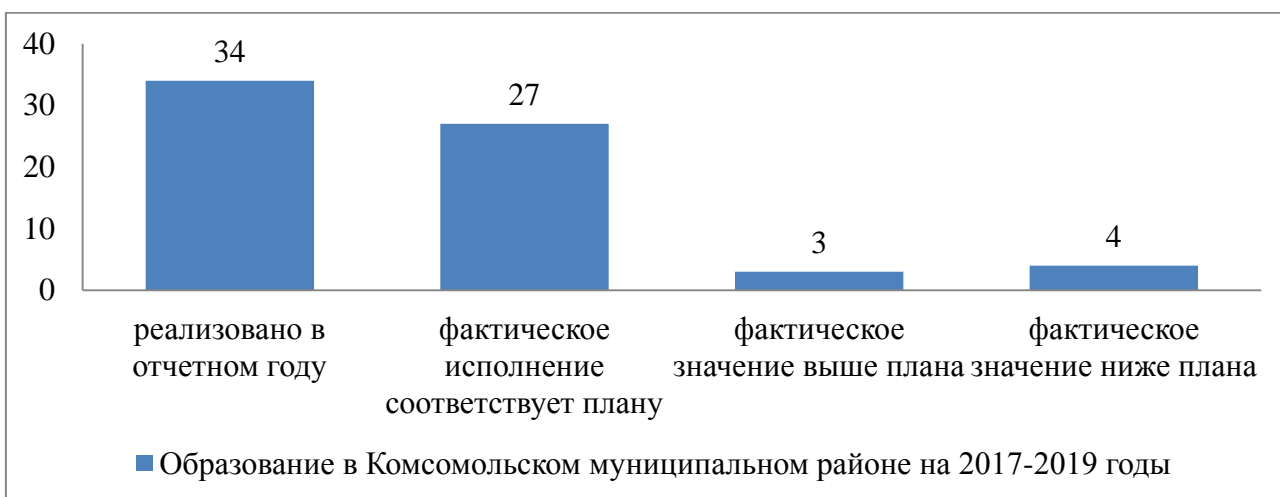


Рисунок 9 – Уровень выполнения запланированных значений показателей (индикаторов)

На основании данных п. 2.1 Порядка проведения оценки эффективности реализации муниципальных программ Комсомольского

муниципального района, утвержденного постановлением администрации Комсомольского муниципального района от 06.08.2015 № 540 показатель достижения плановых значений показателей (индикаторов) подпрограммы равен 0,978004143. На основании чего сделан вывод о том, что эффективность выполнения МП «Образование в Комсомольском муниципальном районе на 2017-2019 годы» в 2017 году снизилась, необходима корректировка показателей значений показателей (индикаторов), но тем не менее целесообразно продолжить реализацию мероприятий программы.

**В главе «Разработка рекомендаций по совершенствованию финансирования системы образования Комсомольского муниципального района»** рассмотрены перспективы развития системы образования Комсомольского муниципального района до 2025 г в соответствии со Стратегией социально-экономического развития Хабаровского края на период до 2030 года.

Магистерское исследование позволило предложить следующие рекомендации по совершенствованию программно-целевого метода финансирования системы образования Комсомольского муниципального района:

- нормативное закрепление понятия «эффективность» и «результативность» государственной (муниципальной) программы;
- обеспечение зависимости выделяемого объема финансирования от результатов деятельности образовательных учреждений;
- нормативное закрепление мер юридического воздействия за низкую результативность образовательного учреждения;
- проведение мониторинга результативности бюджетных расходов на образование и оценки их эффективности (рисунок 10).

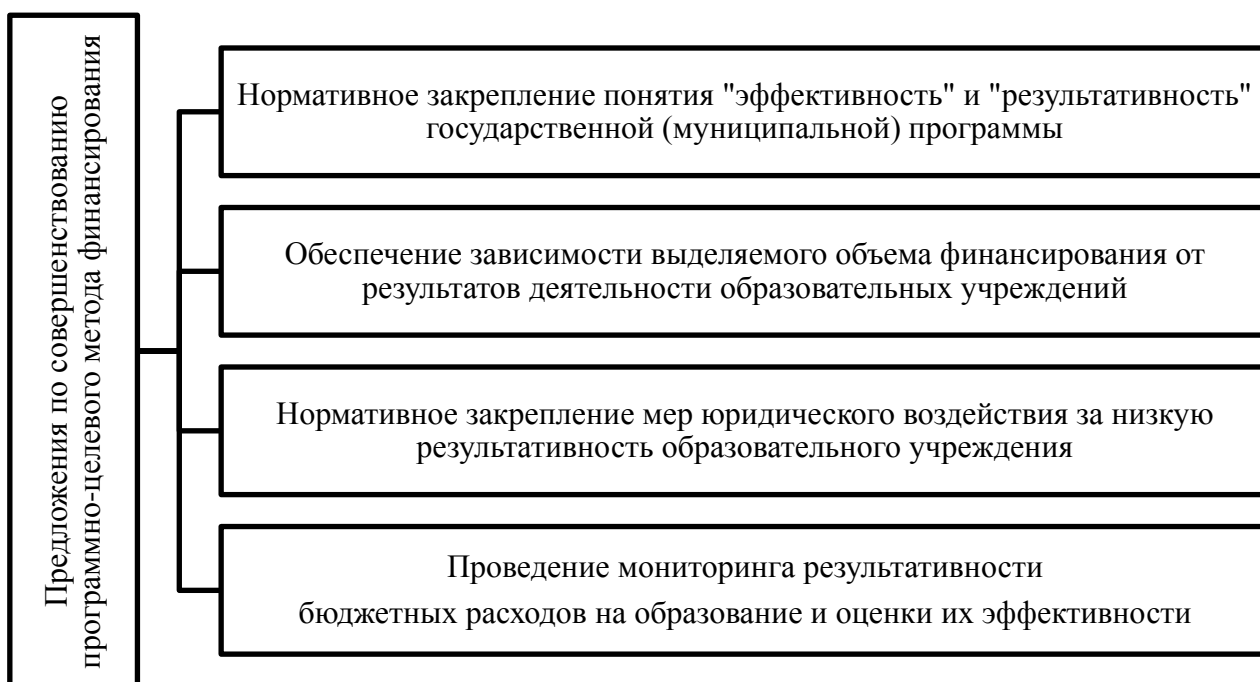


Рисунок 10 – Предложения по совершенствованию программно-целевого метода финансирования

Также для повышения эффективности расходов бюджета на общее образование требуется совершенствование механизма финансирования образовательных учреждений для чего необходимо предпринять следующие шаги:

- обеспечение зависимости выделяемого объема финансирования от результатов деятельности образовательных учреждений;
- проведение мониторинга результативности бюджетных расходов на образование и оценки их эффективности.

**Основные положения и результаты диссертационного исследования опубликованы в следующих работах:**

1 Яковлева, Т.А., Порвина, Н.С., Петрова О.А. ФОРМИРОВАНИЕ БЮДЖЕТА СИСТЕМЫ ОБРАЗОВАНИЯ НА ОСНОВЕ ФИНАНСИРОВАНИЯ, ОРИЕНТИРОВАННОГО НА РЕЗУЛЬТАТ (НА ПРИМЕРЕ КОМСОМОЛЬСКОГО РАЙОНА ХАБАРОВСКОГО КРАЯ) / Научно-техническое творчество аспирантов и студентов: материалы 47-й научно-технической конференции студентов и аспирантов, Комсомольск-на-Амуре, 01-14 апреля 2017 г. – Комсомольск-на-Амуре: ФГБОУ ВО «КнАГТУ», 2017. – С. 256-257.

2 Яковлева, Т.А., Порвина, Н.С., Петрова О.А. БЮДЖЕТНАЯ РОСПИСЬ КАК ОСНОВА ИСПОЛНЕНИЯ МУНИЦИПАЛЬНОГО БЮДЖЕТА / Т.А. Яковлева, Н.С. Порвина, О.А. Петрова // Учёные записки Комсомольского-на-Амуре государственного технического университета. – 2018. - № I-2 (33) «Науки о человеке, обществе и культуре». – С. 102-105.