

Особенности финансирования муниципальных образовательных услуг

Аннотация. Статья посвящена сравнительному анализу особенности финансирования муниципальных образовательных услуг на примере городского округа Химки и Мытищинского района Московской области. Анализ сфокусирован на повышении качества дошкольных и школьных образовательных услуг в этих двух муниципальных образованиях Московской области. Проанализированные данные о расходах местных бюджетов за последние пять лет позволили исследователям установить общие и отличительные характеристики расходов бюджетов городского округа Химки и Мытищинского района. К общим чертам можно отнести достаточно мощный доходный потенциал бюджетов, устойчивый рост расходов на муниципальные образовательные услуги, которые составляют до 80% общих расходов каждого из названных бюджетов. Администрации этих муниципальных образований постоянно работают над развитием и совершенствованием инфраструктуры образовательного сектора муниципальной экономики, а также стимулируют приток в эту отрасль кадров посредством повышения оплаты труда. Проведенный анализ позволил исследователям сделать ряд выводов. Администрациями муниципальных образований налажен эффективный муниципальный внешний и внутренний финансовый контроль за использованием бюджетных ассигнований на финансирование дошкольных и школьных образовательных услуг, качество и объем которых неуклонно растет. Особенности финансирования образовательных услуг на муниципальном уровне определяются концентрацией в руках органов местного самоуправления полномочий по социальной поддержке и защите населения, развитию объектов социальной инфраструктуры.

Ключевые слова: финансирование муниципальных образовательных услуг; администрация муниципального образования; городской округ; муниципальный район; показатели деятельности органов местного самоуправления; эффективность бюджетных расходов; дошкольные образовательные учреждения; муниципальные и негосударственные образовательные учреждения.

Abstract. This article is devoted to comparative analysis of peculiarities of municipal educational services in city county Khimki and Mytischiskiy district. The focus of analysis is on quality improvement of pre-school and school educational services in these two municipal entities of Moscow oblast. Data on local budget expenditures for the last five years enabled researchers to identify common and distinctive features of budget expenditures in these two municipal entities. Common features are significantly powerful budgetary receipts potential, municipal educational services stable growth, that constitute up to 80% of total expenditures in each of the above mentioned budgets. Administrations of these municipal entities effectively work on development and improvement of infrastructure of educational sector of municipal economy. In addition to this, they stimulate hiring of cadre to this sector of economy through raising salary.

As a result researchers made several conclusions. Administrations of municipal entities practice effective. Администрациями муниципальных образований налажен эффективный муниципальный external and internal financial control over the use of budget appropriations to finance pre-school and school educational services, the quantity and quality of which is constantly rising.



Прокофьев М.Н.,

кандидат экономических наук,
доцент кафедры «Государственные
и муниципальные финансы»

✉ mikaelprokofiev@mail.ru

Научный руководитель: **Ермилов В.Г.**, кандидат экономических наук, доцент кафедры «Государственные и муниципальные финансы».

Peculiarities of municipal educational services financing are due to concentration on municipal level of competences in social support of people and development of social infrastructure.

Keywords: *municipal educational services financing; municipal entity administration; city county, municipal district; local authorities performance indicators; budget expenditures effectiveness; preschool educational institutions; municipal and non-public educational institutions.*

Одним из системных вызовов, отражающих мировые тенденции и внутренние барьеры развития российской экономики в предстоящем долгосрочном периоде, обозначенных в «Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года», является «возрастание роли человеческого капитала как основного фактора экономического развития» [1]. Как показывают общемировые тенденции, на развитие человеческого капитала оказывают прямое воздействие факторы политики государства в области здравоохранения, физической культуры и спорта, пенсионного обеспечения, социальной поддержки и защиты населения, культуры, формирования эффективных рынков труда и жилья.

Однако ключевым элементом развития человеческого потенциала для формирования инновационной экономики России, по нашему мнению, является образовательная политика на муниципальном уровне, эффективность проведения которой обуславливает повышение конкурентоспособности кадрового потенциала, рабочей силы российской экономики [2].

Отсюда развитие местного самоуправления и муниципальных финансов – дело государственной важности. Это объясняется тем фактом, что все муниципальные образования страны составляют систему, в рамках которой осуществляется базовое развитие человеческого капитала через предоставление жителям качественных муниципальных образовательных услуг. Оно имеет исключительное значение еще и потому, что позволяет органам государственной власти и органам местного самоуправления создать условия для более активного и инициативного решения местных проблем, обеспечения высокого уровня жизни населения [3].

Конституция РФ наделила органы местного самоуправления полномочиями по решению широкого спектра социально-экономических вопросов местного значения. Это дает нам основания считать задачи муниципальных органов

власти не только равноправными государственными задачам, но в некоторой степени даже приоритетными.

Безусловно, российская модель местного самоуправления находится в стадии становления, она учитывает как сильные, так и слабые ее стороны, традиции и привычки, которые складывались на протяжении многих десятилетий. Поэтому и строительство новой модели займет довольно продолжительный период времени.

Как мы отметили выше, муниципальные финансы играют исключительную роль в решении социально-экономических вопросов на муниципальном уровне. Об этом можно судить по расходной части местных бюджетов. Основной расходной статьёй местных бюджетов являются расходы на социально-культурные мероприятия, жилищно-коммунальное хозяйство, образование, здравоохранение и прочее [4].

Мы отметили исключительную роль образования в развитии человеческого капитала, поэтому предлагаем рассмотреть особенности финансирования муниципальных образовательных услуг на примере муниципальных образований Московской области – городского округа Химки и Мытищинского муниципального района. В целом следует отметить, что расходы на образование по всем муниципальным образованиям Московской области составляют в среднем 80% всех расходов местных бюджетов.

Следующие факторы обусловили наш выбор этих муниципальных образований: численность населения, объемы промышленного производства, размер расходов их бюджетов, близость к городу Москве.

Муниципальное образование городской округ Химки входит в пятерку самых динамично развивающихся регионов Подмосковья. Он располагается на территории 11 028 га и включает в себя несколько микрорайонов. Его население составляет 215,5 тыс. человек.

За прошедшие четыре года экономика этого муниципального образования устойчиво росла.

В этот период эффективно решались задачи создания условий для развития и модернизации муниципального сектора экономики, повышения качества жизни населения, усиления эффективности и прозрачности управления [4].

Ключевым элементом развития человеческого потенциала для формирования инновационной экономики России является образовательная политика на муниципальном уровне

В период с 2011 г. доходы бюджета городского округа Химки увеличились на 66%, если в 2011 г. они составляли 5,2 млрд руб., то в 2015 г. они составили 8,7 млрд руб. За этот же период отмечен и рост расходов бюджета на 70%: с 5,4 млрд руб. в 2011 г. до 9,3 млрд руб. в 2015 г.

Объем и структура расходной части бюджета формируются в соответствии с основными приоритетами социально-экономического развития городского округа, а также задачами, связанными с предоставлением населению закрепленных за органами местного самоуправления муниципальных услуг. Разработка и исполнение расходных бюджетных обязательств осуществлялась на основе среднесрочного финансового плана и утвержденной в отчетном году Комплексной программы социально-экономического развития городского округа. Главными направлениями работы явилось финансирование

затрат на поддержку социальной сферы: образования, жилищно-коммунального и дорожного хозяйства, пассажирского транспорта, малого предпринимательства. Следует отметить, что расходы бюджета округа на социальную сферу, начиная с 2007 г. и до настоящего момента, растут пропорционально общему объему бюджетных расходов.

В рамках программы Правительства РФ по повышению эффективности бюджетных расходов к 2015 г. в городском округе разработано более 15 целевых программ, и многие из них были положены в основу формирования местного бюджета. При формировании программного бюджета учитывалась реалистичность их выполнения, а также условия их софинансирования вышестоящими бюджетами, спонсорскими поступлениями, кредитами банков и т.д. Итогом реализации программного метода планирования бюджетных расходов стало систематическое представление отчетов о достигнутых результатах исполнения программных мероприятий.

Структура расходной части бюджета характеризуется следующими данными: социальный блок составляет примерно 80% всех затрат, расходы, связанные с жизнеобеспечением городского округа (жилищно-коммунальное, дорожное хозяйство, транспорт), – 20%, оставшаяся часть падает на прочие отрасли (управление, содержание спасательных служб, органы внутренних дел и т.д.).

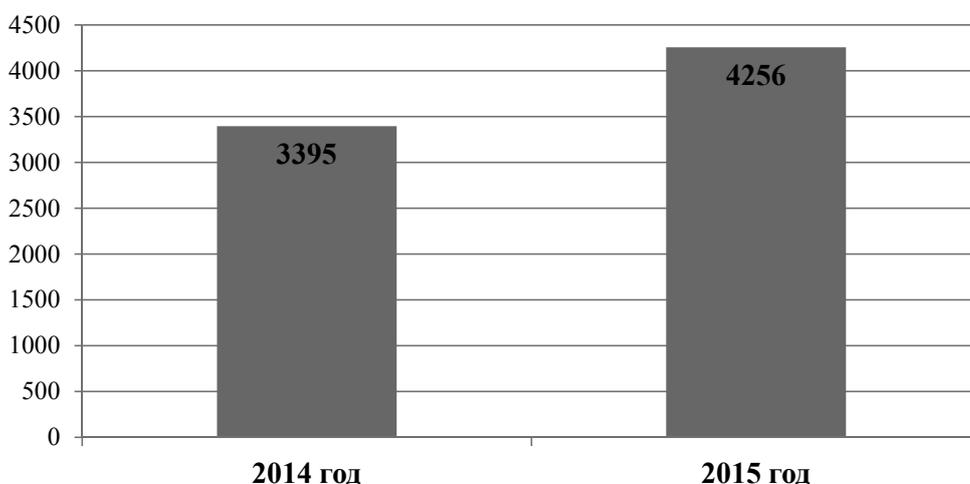


Рис. 1. Объем бюджетных средств, направляемых на нужды образования городского округа Химки, млн руб.

Разработка и утверждение местного бюджета в программном формате помогли органам местного самоуправления получить в 2014 г. устойчивый профицит бюджета. В результате администрация городского округа не прибегала к муниципальным заимствованиям, и, несмотря на уменьшение доли поступлений от ряда источников (налог на доходы физических лиц, госпошлина, штрафы), в полном объеме профинансировала утвержденные программы расходов, действующие во всех отраслях муниципальной экономики.

В 2015 г. на систему образования в бюджете городского округа Химки запланировано 4 415,8 млн руб., что составило 80% от расходов бюджета, это на 25% больше расходов за 2014 финансовый год (рис. 1).

В настоящее время в городском округе Химки Московской области сформирована эффективная система предоставления его жителям муниципальных дошкольных образовательных услуг. Она включает 56 дошкольных образовательных учреждений, которые посещают 11 144 ребенка, и 4 негосударственных дошкольных учреждения, которые посещают 281 ребенок.

В округе разработана и реализуется «дорожная карта» по ликвидации очередности в дошкольные образовательные учреждения на период 2012–2018 гг. В 2014 г. здесь численность детей составляла 20 517 человек, из них детей от 3 до 7 лет – 12 439, получали дошкольное образование – 10 726, или 82,2%. Анализ статистических данных о бюджетных расходах по статье «дошкольные образовательные услуги» показывает, что к 2016 г. все дети в возрасте 3–7 лет будут посещать дошкольные учреждения. На основании этого и других материальных и финансовых результатов можно сделать вывод о высокой эффективности управления в этом муниципальном образовании.

Сравнение плановых показателей с отчетными данными за 2014 г. показывает, что обеспеченность местами в детских дошкольных учреждениях и дошкольным образованием детей в возрасте от 5 лет составляет 100%. Каждый ребенок за год до школы в обязательном порядке обеспечивается местом в детском саду в день обращения.

В округе действует электронная очередь на получение путевки в детский сад, в которой зарегистрированы 7 972 ребенка. Это свело к ми-

нимуму административные расходы в данном направлении.

По показателю «Обеспеченность местами в дошкольных организациях детей в возрасте от 3 до 7 лет» достигнутое значение составило 92,2%, что меньше планируемого (92,9%) значения на 0,7%. Невыполнение целевого показателя связано с нарушением сроков ввода в эксплуатацию детских садов-новостроек. По показателю «Обеспеченность местами в дошкольных организациях детей в возрасте от 2 до 3 лет» достигнутое значение составило 28,6%, что меньше планируемого (36,77%) значения на 8,17%. Невыполнение целевого показателя связано с тем, что в приоритетном порядке местами в дошкольных организациях обеспечивались дети в возрасте от 3 до 7 лет.

В целом в 2014 г. в округе введено 1 045 новых мест в детских дошкольных учреждениях, что является одним из самых высоких показателей ввода новых дошкольных мест среди муниципальных образований Московской области.

Муниципальные образования страны составляют систему, в рамках которой осуществляется базовое развитие человеческого капитала через предоставление жителям качественных муниципальных образовательных услуг

Вместе с тем остается пока нерешенным вопрос обеспечения местами в детских дошкольных учреждениях всех детей от 3 до 7 лет.

Система общего образования в 2014 г. включала 28 образовательных муниципальных учреждений, в которых обучались 19 923 учащихся. Наблюдается тенденция увеличения численности обучающихся в муниципальных образовательных учреждениях: в 2008/2009 учебном году в общеобразовательных учреждениях обучалось 17,3 тыс. человек, в 2009/2010 учебном году – 18,5 тыс. человек, 2010/2011 – 19,8 тыс. человек, в 2013/2014 – 19,9 тыс. человек, в 2014/2015 учебном году в общеобразовательных учреждениях обучается 21,4 тыс. человек [6].

При этом среднемесячная заработная плата работников учреждений общего образования и дошкольных образовательных учреждений в

городском округе Химки в 2014 г. превышала средний уровень заработной платы в этом сегменте муниципальной экономики по Московской области (рис. 2).

В целях решения проблемы дефицита мест в образовательных учреждениях администрация городского округа Химки реализовала долгосрочную целевую программу «Развитие дошкольного образования в городском округе Химки Московской области в 2012–2014 годах». Общий объем средств, направляемых на реализацию мероприятий данной программы в 2012–2014 гг. – 722,5 млн руб., в том числе: 2012 год – 167,0 млн руб.; 2013 год – 555,5 млн руб.

В рамках программы произошло развитие материально-технической базы дошкольных образовательных учреждений, обновление содержания дошкольного образования, формирование новых механизмов, а также кадровое обеспечение дошкольного образования.

Таким образом, система детского дошкольного образования в городском округе Химки не в полной мере удовлетворяет потребности его жителей, но администрация предпринимает необходимые меры для ее решения в ближайшей перспективе.

Сейчас проведем анализ расходов в сфере детского школьного и дошкольного образова-

ния в Мытищинском муниципальном районе, а затем рассмотрим общие тенденции и различия с городским округом Химки.

Мытищинский район является крупным промышленным и культурным центром Подмоскovie, обладает мощным ресурсным потенциалом и входит в число лидеров среди муниципальных образований Московской области.

Численность населения Мытищинского муниципального района на конец 2013 г. составила 214,6 тыс. человек при площади района в 431,16 км.

Все прошедшие годы экономика этого муниципального образования, как и экономика городского округа Химки, устойчиво росла. Главные задачи текущего момента – это модернизация муниципального сектора экономики, повышение качества жизни населения, повышение эффективности муниципального управления. В 2015 г. бюджет Мытищинского района запланирован по доходам в объеме 5 018,1 млн руб. По сравнению с 2011 г. его доходная часть в номинальном выражении увеличилась на 1 332,3 млн руб., или на 36%.

Расходы бюджета Мытищинского муниципального района на 2015 г. запланированы в сумме 5 107,9 млн руб., которая к уровню 2011 г. в номинальном выражении увеличилась на 849,1 млн руб., или на 20%.

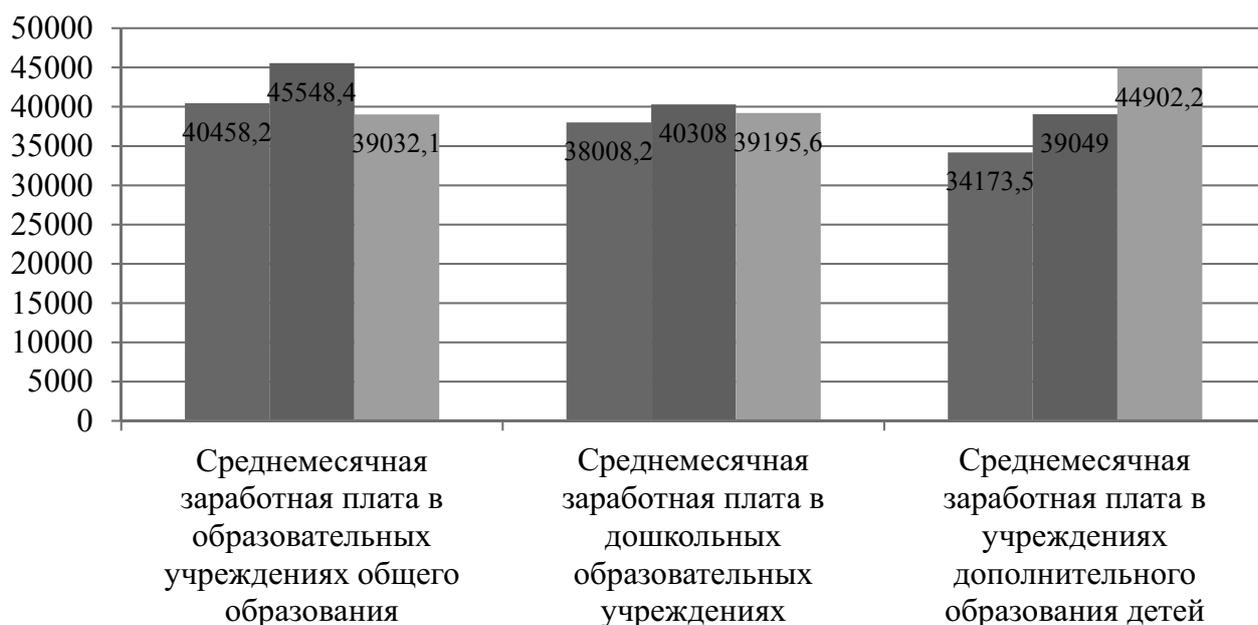


Рис. 2. Сравнение среднемесячных заработных плат в сфере муниципального образования в городском округе Химки и Мытищинском районе в 2014 г.

Расходы на образование в 2015 г. запланированы в объеме 3 811,1 млн руб., или 74,6%, от общей суммы расходов бюджета. Этот показатель несколько ниже в данном муниципальном образовании в сравнении с показателем бюджета городского округа Химки (80%). Многолетние данные отражают тенденцию устойчивого роста расходов из бюджета на предоставление муниципальных образовательных услуг, эта тенденция аналогична тенденции городского округа Химки, где расходы на эти услуги также устойчиво растут.

Это показывает, какое важное место отводят администрации района и городского округа развитию дошкольного и школьного сектора экономики.

В настоящее время в Мытищинском муниципальном районе Московской области функционирует 56 дошкольных образовательных учреждений, которые посещают 10 447 детей.

Как и в городском округе Химки, в Мытищинском районе реализуется «дорожная карта» развития образования Мытищинского муниципального района Московской области. В районе на 2014 г. планировалась численность детей от 1 до 7 лет в количестве 16,853 тыс. человек, из них численность воспитанников дошкольных образовательных учреждений в возрасте от 1 до 7 лет – 11,8 тыс. человек, из них в возрасте от 3 до 7 лет – 11,2 тыс. человек [7].

Анализ исполнения бюджета этого муниципального района за 2014 г. показал, что фактические цифры отличаются от запланированных и утвержденных в муниципальном правовом акте о бюджете Муниципального образования Мытищинский район на 2014 финансовый год и плановый период. Так, по отчетным данным в районе проживало 19,857 тыс. детей в возрасте до 7 лет, в том числе 10,840 тыс. детей в возрасте от 3 до 7 лет, а 10,447 тыс. детей посещали дошкольные образовательные учреждения. В очереди на получение места в муниципальном детском саду (по состоянию на 01.06.2014 г.) числится 1406 детей в возрасте от 2 до 3 лет и 230 детей в возрасте от 3 лет до 7 лет. По итогам 2014 г. в дошкольных образовательных учреждениях Мытищинского района создано 1928 новых мест (с учетом уплотнения 20%), построено 6 муниципальных детских садов и 1 частный детский сад. Уровень доступности дошкольного образования для детей в возрасте от 3 до семи лет составил

100%, что выше показателя по региону (94%), от 1,5 до 3 лет – 19%, что соответствует плановым показателям. В 2015 г. запланировано ввести 815 мест за счет строительства новых детских садов. Выполнение данных мероприятий позволит полностью ликвидировать очередность на получение мест для детей от 3 до 7 лет в дошкольных образовательных учреждениях Мытищинского района к 01.01.2016 г. [7].

Плановые и особенно фактические показатели дают нам основания признать эффективной работу Администрации Мытищинского муниципального района по ликвидации дефицита мест в дошкольных образовательных учреждениях!

Муниципальные финансы играют исключительную роль в решении социально-экономических вопросов на муниципальном уровне

Для решения проблемы по обеспечению доступности дошкольного образования в Мытищинском муниципальном районе принята «Программа строительства дошкольных образовательных учреждений на 2009–2015 гг.», позволившая увеличить сеть муниципальных детских садов за эти 3 года на 880 мест.

В Мытищинском муниципальном районе система общего образования представлена 31 муниципальным образовательным учреждением и 9 негосударственными общеобразовательными учреждениями. Согласно статистическим отчетам ОШ-1, общее количество обучающихся в муниципальных образовательных учреждениях составило 21 461 человек. С 2004 г. в районе наблюдается положительная динамика приема детей в 1-е классы, а с 2008 г. – положительная динамика общего количества обучающихся в общеобразовательных школах муниципального района, что связано, на наш взгляд, с притоком населения в связи с активным строительством в районе, а также с притоком мигрантов.

Количество учащихся общеобразовательных школ также растет. Например, в 2013 г. учеников начальной школы стало больше на 7,5%, средней школы – на 10,6%, а выпускных классов – на 4%.

Мы обратили внимание на уровень заработной платы работников системы образования му-

ниципального района, которая составила: в 2008 г. 23 271 руб., в 2009 г. – 23 808 руб., в 2010 г. – 23 755 руб. По этим данным видно, что уровень заработной платы работников сферы образования в Мытищинском муниципальном районе оставался практически на одном уровне. Более того, он отставал от средней заработной платы работников сферы образования всех муниципальных образований в Московской области.

Однако в результате реализации Администрацией этого района стимулирующих мер, среднемесячная заработная плата работников образовательных учреждений общего образования и дошкольных образовательных учреждений в Мытищинском муниципальном районе в 2014 г. заметно выросла и в настоящее время превышает средний уровень заработной платы по этой категории работников в Московской области (рис. 2).

Совершенствование управленческих, экономических и финансовых механизмов в сфере образования в Мытищинском муниципальном районе осуществляется в рамках долгосрочных муниципальных целевых программ. В качестве примера можно привести наиболее масштабную программу развития образова-

ния Мытищинского муниципального района в 2011–2014 годах. На ее реализацию было использовано 857,4 млн рублей. Важно отметить при этом тот факт, что 81% денежных средств на финансирование этой программы являются собственными доходами местного бюджета. В итоге здесь вырос объем и качество муниципальных дошкольных и школьных образовательных услуг.

Рассмотрим основные показатели, характеризующие ситуацию в образовательных сферах муниципалитетов в *таблице*.

На основании данных *таблицы* можно сделать вывод о том, что проблемы в сфере образования у этих муниципальных образований практически идентичны. Анализируемые районы являются бурно развивающимися, промышленными и научными центрами Московской области. Но тем не менее проблема по обеспечению доступности дошкольного и школьного образования является характерным показателем сложной ситуации в системе образования в целом.

Особенности финансирования муниципальных систем дошкольного и школьного образования частично вызваны проблемами организации местного самоуправления в целом, а

Некоторые показатели сферы образования городского округа Химки и Мытищинского муниципального района

| Наименование показателя | Муниципальное образование | |
|--|--------------------------------------|--------------------------------------|
| | Мытищинский район | Городской округ Химки |
| Всего дошкольных учреждений: 2011 г. 2014 г. | 46 56 | 47 56 |
| Всего детей в ДУО: 2011 г. 2014 г. | 6 930 10 447 | 6 644 11 144 |
| Всего учащихся в школах: 2011 г. 2014 г. | 18 666 21 461 | 17 337 21 400 |
| Средняя зарплата работников: 2013 г. (руб.) В дошкольных учреждениях образования В учреждениях общего образования 2014 г. (руб.) В дошкольных учреждениях образования В учреждениях общего образования | 33 237 38 044 40 308 45 548 | 35 915 41 158 38 008 40 458 |

частично – передачей органам местного самоуправления значительной части полномочий по социальной защите населения, содержанию инфраструктуры, а также обеспечению сферы образования и других социально значимых структур [8].

Таким образом, передача всех объектов социальной сферы в ведение местных органов власти, расширение перечня вопросов местного значения привело к резкому увеличению финансовой нагрузки на местные бюджеты. Органам местного самоуправления был передан широкий ряд полномочий, однако финансирование сохранилось в прежних объемах, что повлекло проблему острой нехватки финансовых ресурсов. Муниципальным образованиям, чтобы обеспечить выполнение всех возложенных на них полномочий, необходимо не только осуществить план по объему доходов бюджета, но и изыскать дополнительные источники доходных поступлений в свои бюджеты для финансирования бюджетных дефицитов.

Муниципальные образования, рассмотренные в нашей статье, отличаются высокой эффективностью управления, четкое выделение социальных приоритетов при формировании расходных программ бюджетов как в краткосрочном, так и среднесрочном периодах.

Администрациями этих муниципальных образований налажен эффективный государственный внешний и внутренний контроль за использованием бюджетных ассигнований на финансирование дошкольных и школьных образовательных услуг, объем и качество которых неуклонно растет.

К особенностям финансирования образовательных услуг на муниципальном уровне можно отнести концентрацию в руках органов местного самоуправления полномочий по социальной поддержке и защите населения и развитию объектов социальной инфраструктуры.

В заключение мы выражаем твердую убежденность в эффективности проводимой в Российской Федерации политики объединения городских и сельских поселений в городские округа и муниципальные районы, такие объединения, по нашему мнению, обладают очень высоким налоговым потенциалом и, как следствие, повышением индекса социальных бюджетных расходов, прежде всего, на повышение качества

дошкольных и школьных муниципальных образовательных услуг.

Литература

1. Федорова И. Ю., Прокофьев М. Н., Калашникова О. В. Эффективность распределения бюджетных средств в сфере государственных закупок // МИР (Модернизация. Инновации. Развитие). 2015. Т. 6. № 2 (22). С. 30–35.
2. Намитулина А. З., Прокофьев М. Н. Методологические основы оценки эффективности военно-бюджетных расходов // Вестник Самарского государственного университета. 2013. № 10 (111). С. 57–61.
3. Прокофьев М. Н. Формирование финансового баланса субъекта РФ и его использование для анализа финансовых ресурсов региона: автореф. дис. ... канд. экон. наук. М.: АБиК, 2005. 35 с.
4. Федорова И. Ю., Прокофьев М. Н. Финансовая стратегия автономной организации // Финансовый журнал. Научно-исследовательский финансовый институт. 2012. № 4. С. 139–150.
5. Прокофьев М. Н., Крамская М. А. Программный бюджет как основа развития муниципальных образований (на примере муниципального образования Московской области «Городской округ Звенигород») // Сборник по итогам Международной научно-практической конференции «Устойчивое развитие муниципальных образований: вопросы финансов и методологии управления» (Италия 28 октября 2014 года). 2014. VIII специальное издание № 1.
6. Итоговый отчет Управления по образованию Администрации городского округа Химки Московской области о результатах анализа состояния и перспектив развития системы образования за 2014 год. Управление по образованию Администрации городского округа Химки Московской области. Официальный сайт: <http://www.himki-edu.ru/general/index.do/> (дата обращения: 11.11.2015).
7. Итоговый отчет Управления образования Администрации Мытищинского муниципального района о результатах анализа состояния и перспектив развития системы образования за 2014 год. Управление образования Администрации Мытищинского муниципального района Московской области. Официальный сайт: <http://www.edumtyushi.ru/main/glavnaya/publichnye-doklady> (дата обращения: 11.11.2015).
8. Прокофьев М. Н., Омаров Ш. М., Мусавузов Р. Р., Магомаев Т. М. Предпосылки формирования Евразийской геоэкономической зоны // Экономика и предпринимательство. 2014. № 7 (48). С. 322–325.