

УДК 336.1

Е. А. Федченко, Л. В. Гусарова, С. Коновалова

ФГБОУ ВО «Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации»,
г. Москва, email: EAFedchenko@fa.ru; LVGusarova@fa.ru; 201707@edu.fa.ru

МЕТОДИКА КОНТРОЛЯ ЗА ЭФФЕКТИВНОСТЬЮ ФИНАНСОВОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫХ УСЛУГ В СИСТЕМЕ ОБРАЗОВАНИЯ

Ключевые слова: государственные услуги, система образования, финансовое обеспечение, бюджетный процесс, контроль эффективности, целевые показатели деятельности

На основе исследования методики контроля за эффективностью финансового обеспечения государственных услуг в системе образования, предлагается методика осуществления такого контроля в сфере общего образования. Приводятся целевые показатели и критерии эффективности работы образовательных учреждений, реализующих основные образовательные программы общего образования. Предлагаемый подход отличается простотой математической реализации. Описанный в статье метод может быть полезен как учредителям, так и самим образовательным учреждениям для мониторинга качества образовательной деятельности и повышения эффективности использования бюджетных средств.

E. A. Fedchenko, L. V. Gusarova, S. Konovalova

Federal State-Funded Educational Institution of Higher Professional Education "Financial University under the Government of the Russian Federation", Moscow,
email: EAFedchenko@fa.ru; LVGusarova@fa.ru; 201707@edu.fa.ru

METHODOLOGY OF CONTROL OF THE EFFICIENCY OF FINANCIAL SUPPORT OF PUBLIC SERVICES IN THE EDUCATION SYSTEM

Keywords: public services, education system, financial support, budget process, performance monitoring, performance targets

Based on the study of the methodology for monitoring the effectiveness of the financial provision of public services in the education system, a methodology for implementing such control in the field of general education is proposed. The article presents the target indicators and criteria for the effectiveness of educational institutions that implement the main educational programs of general education. The proposed approach is characterized by the simplicity of mathematical implementation. The method described in the article can be useful for both founders and educational institutions themselves to monitor the quality of educational activities and improve the efficiency of using budget funds.

Финансовое обеспечение государственных услуг в сфере образования осуществляется за счет субсидии на выполнение государственного задания или за счет внебюджетных источников. Финансирование системы образования из бюджета производится согласно утвержденным суммам, которых бывает в полной мере недостаточно. Механизм финансового обеспечения образования, сложившийся в настоящее время, отличается низкой результативностью, методы и формы предоставления средств бюджета на оказание государственных услуг не ориентируются на достижение высокой эффективности бюджетных расходов. Кроме того, законодательство, регулирующее финансирование государственных услуг в сфере образования

и контроль за их эффективностью является недостаточно сформированным. В связи с этим объективным является создание для образовательных учреждений таких условий и стимулов, которые были бы направлены на повышение качества оказываемых государственных услуг, на совершенствование методики контроля за эффективностью и деятельностью образовательных учреждений.

Контроль за финансированием государственных услуг предполагает осуществление мониторинга процесса бюджетирования организаций на всех стадиях его осуществления: от планирования до последующего контроля. В настоящее время актуальной практикой ведущих стран мира, в том числе Российской Федерации, является направленность

финансового обеспечения государственных услуг на достижение максимальной эффективности, то есть достижение наилучшего результата [11]. Суть методики заключается в том, что процесс финансирования услуг и непосредственное распределение бюджетных ресурсов осуществляется четко в соответствии с результатами деятельности экономических субъектов. Иначе говоря, внедрение подобного инструмента мониторинга преследует цель повышения эффективности и результативности финансового обеспечения государственных услуг. В отношении государственных услуг в сфере образования основными ориентирами при проведении контрольных мероприятий выступают качественные и количественные показатели итогов деятельности учреждений. Наиболее простым является процессы оценки исполнения и выполнения количественных показателей работы, оценка качественных показателей требует применения сложных методик, главной особенностью которых является мониторинг результатов на всех стадиях реализации услуги. Систему управления результатами на всех стадиях бюджетного процесса можно представить следующим образом (рис. 1).

Система управления результатами включает четыре фазы, на каждой из которой задействованы индикаторы, определяющие ожидаемые результаты, полученные результаты и эффективность проделанной работы.

Данная система позволит:

- реально оценивать эффективность работы экономических субъектов;
- рационально распределять бюджетные средства;
- устанавливать ответственность руководителей за конечный результат;
- повышать обоснованность принимаемых управленческих решений;
- осуществлять планирование на более длительную перспективу.

Выразить итоги финансового обеспечения государственных услуг в сфере образования, как важного социального института общества, невозможно лишь в количественном измерении. Поэтому применяется ряд целевых показателей, в частности, для учреждений, реализующих основные общеобразовательные программы общего образования, применяется ряд целевых показателей эффективности работы образовательных учреждений (табл. 1).



Рис. 1. Система управления результатами на всех стадиях бюджетного процесса [12]

Таблица 1

Целевые показатели эффективности работы образовательных учреждений, реализующих основные общеобразовательные программы общего образования [2]

Целевой показатель	Критерий эффективности
Соответствие деятельности учреждения законодательству в сфере образования	Отсутствие нарушений законодательства
Кадровое обеспечение образовательного процесса	Наличие необходимого количества кадров с соответствием их квалификации занимаемой должности
Обеспечение высокого качества обучения и воспитания	1. Показатель успешности государственной итоговой аттестации обучающихся 2. Количество учащихся, занявших победные места в олимпиадах и конкурсах 3. Количество выпускников, которые поступили на бюджетной основе в учреждение высшего профессионального образования 4. Число правонарушений среди учащихся 5. Компетентностный подход к образованию (способность осознанного выбора, психическое и физическое здоровье) 6. Успешность освоения основных общеобразовательных программ
Обеспечение доступности качественного образования	Создание условий, позволяющих получать образование в соответствии с возрастными особенностями и склонностями индивида (программы с углубленным изучением, индивидуальная работа и т.д.)
Создание условий для внеурочной работы	Количество спортивных секций и программ дополнительного образования, процент обучающихся, участвующих в мероприятиях внеурочной деятельности
Эффективное использование технологий	Количество технологий, доля педагогов, использующих технологии, подключение к сети Интернет
Реализация программы развития образовательного учреждения	Показатель качества развития учреждения как документа, являющегося организационной основой управления инновационными процессами
Наличие условий для сохранения здоровья обучающихся	Здоровьесберегающие технологии, санитарно-гигиенические условия, двигательная нагрузка и т.д.)
Комплексная безопасность и охрана труда в учреждении	Соблюдение правил пожарной безопасности, проведение инструктажа и т.д.)
Создание системы государственного-общественного управления	Принцип единоначалия и самоуправления: общественное управление, попечительского совета и др.)

Обширный перечень целевых индикаторов оценки эффективности образовательных услуг служит рычагом достижения результативности бюджетного финансирования учреждений, выступая качественными и репрезентативными показателями, позволяющими предотвращать искажение информации о демонстрируемой ведомствами эффективности.

В системе мониторинга результативности, нацеленной на эффективность, можно выделить следующие основные группы показателей:

- ресурсы,
- непосредственный результат,

- конечный результат,
- результативность,
- качество услуг,
- эффективность.

Таким образом, функционирование описанной системы осуществляется по принципу «цель – результат». Бюджетные расходы имеют непосредственную привязку к функциям, программам, видам деятельности и услугам.

Предлагается применить для учредительского контроля методику контроля за финансированием деятельности государственных учреждений в сфере образования.

Таблица 2

Этапы реализации методики контроля за эффективностью финансового обеспечения государственных услуг в системе образования

Этапы	Характеристика этапа
1-й этап	Определение системы индикаторов
2-й этап	Определение направления изменения индикатора
3-й этап	Расчет относительного отклонения изменения индикатора
4-й этап	Балльная оценка индикатора
5-й этап	Присвоение индикаторам соответствующего весового значения
6-й этап	Расчет итогового индекса результативности

Целью методики контроля за эффективностью финансового обеспечения государственных услуг в системе образования является постоянное увеличение результативности выполнения государственных услуг.

Реализация методики проходит в несколько этапов (табл. 2).

Рассмотрим данные этапы более подробно.

На первом этапе определяется система индикаторов, главной особенностью которых является сопоставимость. В качестве основных индикаторов целесообразно рассматривать:

- индикаторы задач, которые равны ожидаемым количественным результатам (например, количество обучающихся по программе среднего общего образования из числа детей-инвалидов равно 10 чел.);

- индикаторы цели, характеризующие ожидаемые качественные показатели (например, доля участников итоговой государственной аттестации, получивших документы об общем основном образовании равна 100%). В системе образования рассматриваемые индикаторы устанавливаются учредителем и закрепляются в государственном задании.

2 этап – определение характера эффекта индикатора, которые отражают прямую или обратную зависимость изменения показателей. Динамика изменений индикаторов в течение нескольких лет может отражать зависимость уровня эффективности финансового обеспечения услуг. Таким образом, увеличивая или уменьшая значения индикатора задач и целей, можно достичь идеальной сбалансированности.

На третьем этапе производится расчет относительного отклонения индикатора:

$$In = \left(\frac{In_f - In_p}{In_p} \right) \times 100\%, \quad (1)$$

где In – значение индикатора.

In_f – базовый показатель индикатора.

In_p – отчетный показатель индикатора.

Данная формула может быть представлена с видоизмененным числителем ($In_f - In_p$), в зависимости от положительного или отрицательного характера эффекта индикатора, который определяется на втором этапе методики. Таким образом, на предыдущем этапе определяется направление изменений, а на данном – его точное значение.

На четвертом этапе полученным значениям присваиваются баллы, диапазон которых составляет от -100 до +100, с точностью до десятичных знаков (табл. 3).

Таблица 3

Значение индикатора
и соответствующая ему балльная
оценка

Значение индикатора (In)	Балльная оценка (B)
-100 и ниже	-100
-99,93	-99,9
...	...
99,91	99,9
100 и выше	100

На пятом этапе, в зависимости от удельного веса каждого индикатора, происходит распределение баллов между ними, общая сумма которых не должна превышать 1,0.

На шестом этапе рассчитывается итоговое значение индекса результата (IN):

$$IN = \sum_{i=1}^n B_i \times V_i, \quad (2)$$

B_i – балльная оценка i -ого индикатора;
 V_i – удельный вес i -ого индикатора;
 n – количество индикаторов.

Итоговый показатель индикатора отражает степень достижения целей и поставленных задач. Следовательно, оценка качества оказываемых услуг напрямую влияет на определение результативности работы механизма финансового обеспечения государственных услуг. Итоговым результатом проведенной контрольно-оценочной работы позволяет сделать вывод о том, насколько эффективно и обоснованно учреждения образования получают заданный объем финансирования. Таким образом, по результатам итогового индикатора определяется достаточность распределенных средств и принимаются управленческие решения, позволяющие достичь максимальной результативности бюджетирования.

Для практического рассмотрения применения методики контроля за эффективностью финансового обеспечения государственных услуг в системе образования рассмотрим оценку показателя «результаты государственной итоговой аттестации обучающихся по основным образовательным программам среднего общего образования» (далее – ЕГЭ).

Допустим, количество выпускников, сдающих ЕГЭ в текущем году составило 101 человек, для каждого из которых представлялся выбор из 10 экзаменационных предметов.

Весовая категория эффективности достижения индикатора подразделяется на основные группы по количеству набранных выпускниками баллов за три предмета. Таким образом, группа наилучших результатов находится в интервале «220 и более баллов», средние – «160-220 баллов» и так далее до наихудшего – неудовлетворительная сдача экзамена.

Определение характера эффекта индикатора рассматривается в динамике за последние три года (табл. 4).

Таблица 4

Динамика сдачи ЕГЭ по критерию высшего показателя

Период	Количество выпускников, набравших 220 и более баллов	Общее количество выпускников	Процент от общего количества
2017-2018	20	53	37
2018-2019	30	77	39
2019-2020	46	101	46

Качественные показатели государственного задания по критерию результатов ЕГЭ с каждым годом увеличивается в среднем на 8 человек. Процент выпускников, набравших от 220 баллов за экзамены, увеличивается в течение рассматриваемого периода, что свидетельствует о положительном направлении эффекта индикатора.

После определения доли выпускников, набравших высшие показатели, определяется темп прироста показателя за исследуемый период:

$$In = \left(\frac{46 - 37}{37} \right) \times 100\% = 19,57\%$$

Наличие положительного отклонения является показателем роста качества оказываемых образовательных услуг в школе.

На последующих этапах методики каждому из индикаторов присваивается балльное значение и проводится анализ совокупности всех используемых для определенной образовательной организации показателей. Отражение влияния изменения целевых индикаторов на характер динамики значений отчетных показателей помогает определить необходимые зоны и точки воздействия для увеличения эффективности контроля за финансированием образовательных учреждений.

В отношении сферы образования, как важного социально-экономического института общества, для проверки эффективности распределения бюджетных средств, используют также показатель:

$$Ese = \sum_{i=1}^n \frac{Rs_i}{Cs_i}, \quad (3)$$

где Ese – общественно-экономическая эффективность, натур. ед./руб.;

Rs_i – результаты бюджетной услуги. натур. ед.

Cs_i – затраты на достижение общественно значимых результатов бюджетной услуги, руб.

Значение расчета по представленной формуле (3) отражает соответствие деятельности образовательного учреждения программам социально-экономического развития страны при рациональном распределении денежных средств среди организаций сферы образования.

Таким образом, контроль финансового обеспечения государственных услуг в сфере образования служит механизмом достижения эффективности распределения бюджетных средств. Постоянный мониторинг не только процесса финансирования, но и результативности деятельности, позволит увеличить рациональность использования бюджетных средств. А контроль за достижением высокой эффективности финансового обеспечения образовательных услуг позволит достичь точного прогнозирования оптимальных объемов бюджетных затрат и максимальных результатов деятельности организаций сферы образования, которая является базисом социально-экономического развития государства.

Библиографический список

1. Постановление Правительства РФ от 23.05.2015 № 497 «О Федеральной целевой программе развития образования на 2016-2020 годы»
2. Приказ Министерства образования и науки Российской Федерации от 8.11.2010 г. №1116 «О целевых показателях эффективности работы бюджетных образовательных учреждений, находящихся в ведении Министерства образования и науки Российской Федерации»
3. Распоряжение Правительства РФ от 31.01.2019 г. № 117-р «Об утверждении «Концепцию повышения эффективности бюджетных расходов в 2019 – 2024 годах».
4. Лапушинская Г. Изменения в казначейском сопровождении деятельности школ // Рос. образование. 2014 № 2 С. 68-73.
5. Озерова М.Н. Источник финансирования образовательного учреждения // Учет в сфере образования. 2015. № 3 С. 11.
6. Савицкая Е. Финансирование общего среднего образования в России // Рос. образование. 2016. № 6. С. 15-22.
7. Система финансирования образования. анализ эффективности. М.: Технопечать, 2014. 181 с.
8. Соболева И.В. Рыночные и нерыночные механизмы регулирования образования // Проблемы теории и практики упр. 2015. № 6. С. 65-72.
9. Федорова И.Ю. Механизм финансового обеспечения образовательных услуг в России // Обозреватель. 2014. № 10. С.71-86.
10. Чиркова В.М. Финансовое обеспечение системы образования в России // Электронный журнал. 2018. № 3 (36). [Электронный ресурс]. URL: <https://cyberleninka.ru/article/v/finansovoe-obespechenie-sistemy-obrazovaniya-v-rossii> (дата обращения: 25.05.2021).
11. Ст. 34 Бюджетного кодекса Российской Федерации
12. Шор Д.М. Бюджетные услуги: новые подходы к финансированию. Издательство Волгоградского государственного университета, 2016.170-178 с.