

Управление качеством образовательного процесса в казенных учреждениях и его финансовое обеспечение

© 2012 Н.Е. Малолетко

Московский университет Министерства внутренних дел Российской Федерации
E-mail: 1102505@mail.ru

В статье рассматриваются характеристики качества образования, требований, предъявляемых к образовательному процессу. Раскрыты значимость и содержание финансового механизма образования применительно к казенным учреждениям.

Ключевые слова: высшее образование, качество, образовательные стандарты, финансовые методы, финансовый механизм.

Какую бы группу потребителей высшего образования мы ни взяли, каждая из них стремится выразить свое суждение об оценке эффективности деятельности вуза и качестве образования на основе выбранных этим вузом приоритетных направлений развития.

Под *качеством* образования предусматривается такая характеристика системы образования, которая *отражает степень соответствия реальных достигаемых образовательных результатов нормативным требованиям, социальным и личностным ожиданиям. Оценка качества образования* предусматривает “оценку образовательных достижений обучающихся, качества образовательных программ, свойств образовательного процесса и его ресурсного обеспечения в конкретном образовательном учреждении, деятельности всей образовательной системы страны, ее региональных и других территориальных подсистем”¹.

Единственное определение общероссийской системы оценки качества образования дано в основных положениях Концепции общероссийской системы оценки качества образования - ОСОКО (2007), под которой понимается совокупность организационных и функциональных структурных норм и правил, обеспечивающих основанную на единой концептуально-методологической базе оценку образовательных достижений обучающихся, эффективности деятельности образовательных учреждений и их систем, качества образовательных программ с учетом запросов основных потребителей образовательных услуг.

Нацеленность ОСОКО на выполнение функции внешней оценки результатов образования, с одной стороны, и на заинтересованность в самоорганизации и адаптации к потребностям общества - с другой, позволяет обеспечить:

- единое образовательное пространство;
- повышение уровня информированности потребителей образовательных услуг;
- объективность и справедливость при приеме в образовательные учреждения;

- индивидуализацию образования, развитие академической мобильности и мобильности трудовых ресурсов;

- создание инструментов общественного участия в управлении социально-образовательной средой;

- принятие обоснованных управленческих решений органами управления образованием различных уровней.

Контроль качества образования в вузах основан на реализации механизма государственного регулирования деятельности на основе процедур лицензирования, аттестации и аккредитации, регламентированных российским законодательством.

Важную роль в регулировании требований к качеству подготовки специалистов играют государственные образовательные стандарты, контроль за соблюдением которых обеспечивается процедурами лицензирования, аттестации и аккредитации. Качество оценивается в этом случае как соответствие требованиям стандартов. Процедура комплексной оценки деятельности вуза представляет собой механизм контроля качества, основанный на соответствии требованиям государственных образовательных стандартов. Но необходимо отметить, что при разработке стандартов по профилям подготовки не в полной мере учитывались запросы потребителей - выпускников вузов.

Требуют уточнения государственные образовательные стандарты применительно к их использованию в казенных учреждениях, созданных в соответствии с Федеральным законом от 8 мая 2010 г. № 83-ФЗ “О внесении изменений в отдельные законодательные акты”. Согласно ст. 6 Бюджетного кодекса Российской Федерации казенное учреждение представляет собой государственное (муниципальное) учреждение, осуществляющее оказание государственных (муниципальных) услуг, выполнение работ и (или) исполнение государственных (муниципальных)

функций в целях обеспечения реализации предусмотренных законодательством Российской Федерации полномочий органов государственной власти или органов местного самоуправления, финансовое обеспечение деятельности которого осуществляется за счет средств соответствующего бюджета на основании бюджетной сметы. Система тотального контроля за использованием сметного финансирования, отсутствие возможности получать прибыль и направлять ее на развитие образовательного процесса, на наш взгляд, могут стать сдерживающими факторами и повлиять на содержание образовательных программ и качество образовательного процесса. В этой связи решение проблемы качества образования должны рассматриваться на основе создания нового финансового механизма казенного учреждения, занимающегося образовательной деятельностью.

Российские авторы С.А. Беляков, В.А. Вифлеемский, Л.С. Гребнев, Д.А. Ендовицкий, М.А. Эскиндаров и другие финансовый механизм системы образования представляют также в качестве составной части хозяйственного механизма образовательных учреждений. В этом контексте финансовый механизм образования представляет собой лишь систему определенных форм, методов и моделей финансового обеспечения образования, что, на наш взгляд, является весьма ограниченным толкованием.

Анализ структуры финансового механизма системы образования позволяет выделить два основных блока взаимосвязанных подсистем: функциональной подсистемы и подсистемы обеспечения.

Финансовый механизм системы образования можно определить как взаимосвязанную систему финансовых методов, финансовых рычагов и форм организации управления финансовыми отношениями, посредством которых осуществляется формирование, распределение и использование финансовых ресурсов и достигается воздействие на социально-экономическое развитие муниципального образования, региона и страны. К функциональной подсистеме, непосредственно направленной на реализацию главных целей и задач финансового механизма системы образования, относятся:

- финансовые методы;
- финансовые рычаги;
- организация управления финансами;
- ресурсное обеспечение.

Каждая из подсистем финансового механизма при их тесном взаимодействии друг с другом имеет свое содержание и свою специфику функционирования.

Финансовый механизм системы образования – это сложная многоуровневая система, состоящая из

отдельных подсистем, каждую из которых можно рассматривать как отдельную систему с определенным составом взаимосвязанных и взаимодействующих элементов (система в системе более высокого порядка). Так, финансовые рычаги могут быть представлены как система элементов (подсистем), используемых при формировании централизованных денежных фондов и децентрализованных денежных средств.

Субъектами управления в системе финансового механизма сферы образования являются как руководящие органы государственной власти (законодательной и исполнительной: Совет Федерации, Президент, Министерство финансов, Министерство образования и науки т.д.), так и руководимые ими хозяйствующие субъекты.

Для того чтобы образовательный процесс казенных учреждений реагировал на запросы меняющейся экономики и социума и, соответственно, обеспечивал адекватное качество образования, необходимо развитие управления образованием, обеспечить разграничение полномочий и ответственности, уточнить функции управления на разных уровнях, усилить общественную составляющую системы управления образованием.

Методы обеспечения финансовыми ресурсами как неотъемлемый элемент финансового механизма сферы образования включают методы финансирования (бюджетное, внебюджетное, кредитование, страхование и пр.), распределения и использования финансовых ресурсов.

Анализ структуры и особенностей управления финансовыми ресурсами, позволяет охарактеризовать финансовый механизм системы образования, представленный И.В. Миргалеевой следующим образом (см. рисунок).

Методы управления как часть организационно-финансового механизма в системе образования представляют собой совокупность связанных между собой элементов: целеполагания, финансового прогнозирования и планирования, организации, финансового регулирования, финансового контроля, стимулирования, финансовой ответственности. Целеполагание в системе образования предполагает реализацию как социальных, так и финансовых результатов, при этом для экономики образования важнейшим вопросом в настоящее время становится повышение инвестиционной привлекательности образовательных учреждений.

Финансовое планирование является одним из основных элементов финансового механизма и играет ведущую и направляющую роль в управлении финансовыми ресурсами образовательных учреждений, осуществляется на основе планов, бюджетов, отражающих формы и методы распределения финансовых ресурсов. Посредством финансового



Рис. Финансовый механизм системы образования

Источник. Миргалеева И.В. Финансовый механизм управления образованием в регионе : монография. Йошкар-Ола, 2009. С. 63.

планирования определяются источник и объем финансовых ресурсов, их целевое назначение, обеспечивается денежными ресурсами кругооборот фондов образовательных учреждений; предопределяется весь процесс управления финансами. Финансовое планирование последовательно охватывает три стадии: составление финансовых планов, их рассмотрение и утверждение, корректировку и исполнение финансовых планов.

Основной проблемой организации процесса планирования является получение объективной оценки его результативности и эффективности. Этот результат достигается за счет предвидения негативных влияний факторов внешней и внутренней среды, которые в совокупности определяют будущие состояния или условия функционирования любой, в том числе и образовательной, системы, а также процесса управления ею. В данной связи возникает проблема создания методических положений для количественной оценки предотвращенных ошибок и просчетов, а также упущенных и неиспользованных возможностей.

Основное правило определения результативности планирования состоит в том, что затраты дополнительных средств целесообразны только в случае, если они создадут дополнительный положи-

тельный эффект. Сложность определения конкретного результата в системе образования, представляющей свои услуги в нематериальной форме, заключается в невозможности его адекватного измерения при помощи количественных методов. Этот факт обусловлен, прежде всего, признаками того объекта управления, будущие состояния которого в процессе планирования являются предметом формального описания в качестве результата образовательной деятельности. В частности, для предлагаемой в настоящее время многовариантности построения образовательной системы характерно наличие набора различных критериев оценки учебной деятельности. Так, главным становится не количественно измеряемая успеваемость учащихся, а достигнутый ими качественный уровень образованности. Предполагается, что сопоставимый уровень образованности для различных групп учащихся может быть основан на различном объеме знаний. Соответственно, количественный эталон объема полученной информации начинает утрачивать свой приоритетный характер.

В условиях количественной неопределенности единственного результата образовательного процесса и возрастания роли его качественных параметров увеличивается не только число решаемых задач, но

и возрастает разнообразие тех показателей, которые характеризуют параметры их результатов. Так, в качестве приоритетных должны ставиться задачи стратегического планирования развития образовательной системы в целом, которые не могут быть эффективно решены на уровне отдельного учреждения, а составляя предмет деятельности более высокого уровня управления системой образования. Не менее значима задача создания методических положений для оценки результативности и эффективности деятельности системы управления образованием.

Явлению планирования в бюджетной сфере присущи значительные особенности по сравнению со многими видами коммерческой деятельности, в том числе осуществляемой экономическими субъектами с высокой сложностью своей организации. Перенос в систему образования методологии прогнозирования и планирования, сформированной и успешно применяемой в других сферах хозяйствования, невозможен в силу специфики самого объекта планирования и отдельных его элементов. Между тем в научной литературе, несмотря на достаточно глубоко разработанную методологию планирования хозяйственных процессов и финансовой деятельности, вопросы ее применения к планированию ресурсного обеспечения образовательного процесса, особенно в условиях перехода к использованию рыночного механизма, с изменением его целевых установок на этапе постиндустриального развития общества, не раскрыты в должной степени.

В силу эффекта асимметрии информации определение индивидуальной стоимости образовательных услуг предвдвывается целесообразным рассматривать как исключительную прерогативу органов управления образованием. Естественно, что из-за стоимостного характера используемых показателей координация деятельности учреждений здесь может быть достигнута путем преимущественного использования финансовых показателей. При этом на уровне совокупного бюджетного планирования в основе расчета этих показателей используются методы "прямого счета" потребности в ресурсах, исчисляемые на основе показателей плана социально-экономического развития территории по сети, штатам и контингентам. И наоборот, использование такого подхода для распределения ресурсов между отдельными учреждениями-бюджетополучателями является неэффективным, поскольку ориентирует их исключительно на затратный характер деятельности. В последнем случае представляется целесообразным использование нормативного метода финансирования, так как данный подход ориентирует образовательное учреждение на максимизацию качества образовательных услуг.

Таким образом, организация финансового механизма - это система мер, направленных на рациональное сочетание кадрового, технологического, информационного, нормативного и правового обеспечения в процессе управления финансами образовательных учреждений, которая выражается в выборе и формировании системы органов управления, в порядке их подчиненности, установлении прав и обязанностей каждого органа, закрепленной в соответствующих положениях, инструкциях и других нормативных документах, в выработке методов воздействия на сочетание различных форм финансирования, денежных расчетов, т.е. в организации управления комплексом многообразных финансовых отношений, которые выступают не просто как отношения, а как система. С одной стороны, они императивно устанавливаются государством, а с другой - преломляются в рамках конкретного финансового механизма с целью формирования не противоречащих законам внутрисистемными отношениями, связанных с управлением денежными потоками системы образования.

В основу финансирования системы образования казенных учреждений, согласно концепции развития образования в РФ, должен быть положен принцип "управление по результатам", выражающийся в том, что любая финансируемая за счет бюджетных средств программа развития образовательной деятельности содержит четкий перечень индикаторов результативности. Применение индикативного управления по результатам позволит повысить эффективность расходования бюджетных средств.

Критерии оценки эффективности бюджетных расходов на образование могут быть основаны на таких группах показателей, как:

- финансово-экономические;
- индикаторы использования человеческих ресурсов;
- социальные и общественные индикаторы;
- индикаторы динамики имущества образовательного учреждения;
- индикатор изменения позиции в рейтинге образовательных учреждений соответствующего профиля (индикатор, характеризующий его конкурентоспособность).

В условиях изменяющегося бюджетного законодательства, разграничения бюджетных полномочий проблема повышения эффективности бюджетных расходов на образование становится весьма актуальной.

¹ Концепция общероссийской системы качества образования // Вестн. образования России. 2007. Август (□ 15). С. 19.