

Финансовый механизм в управлении деятельностью казенных образовательных учреждений

© 2012 Н.Е. Малолетко
Московский университет
Министерства внутренних дел Российской Федерации
E-mail: 1102505@mail.ru

Излагается авторский подход к формированию финансового механизма управления деятельностью казенных образовательных учреждений, основанный на концепции качества образования.

Ключевые слова: казенные учреждения, образование, финансирование, финансовый механизм, мониторинг.

В результате проведенного реформирования бюджетной системы страны получили самостоятельное развитие: бюджетные учреждения (с расширенным объемом прав), автономные учреждения и казенные учреждения. Изменение правового статуса коснулось и образовательных учреждений, в связи с чем возникли вопросы, требующие решения в системе финансового управления этими учреждениями.

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», требуют своего дальнейшего развития. Это, в свою очередь, определено стратегией, финансовой политикой учреждений. Надлежащее качество образования может быть обеспечено достаточным количеством финансовых ресурсов.

В экономической литературе широко дискутируются вопросы финансового обеспечения образовательной деятельности высших учебных заведений, анализируются зарубежные модели, проведенные эксперименты в российском образовании. Следует отметить значимость работ современных авторов Л.С. Гребнева, Д.А. Ендовицкого, М.А. Эскиндарова, И.В. Миргалеевой, М.Н. Швецова и многих других, в которых рассмотрены отдельные положения финансовой составляющей в управлении образовательной системой высшего профессионального образования.

Финансирование деятельности казенных образовательных учреждений, так же как и других вузов страны, должно сочетаться с требованиями качества образовательного процесса. Более того, система управления образовательными учреждениями должна быть основана на концептуальной модели системы качества, ориентированной на требования новых образовательных стандартов и руководств гарантии качества евро-

пейских стран (European Network for Quality Assurance - ENQA). Модель системы качества образовательного учреждения (СК ОУ), соответствующая стандартам и руководствам ENQA, должна отвечать интересам всех пользователей образовательных услуг.

Требования, которые предъявляют к образовательной деятельности учреждений заинтересованные стороны, касаются не только лицензирования, аккредитации, соответствия государственным образовательным стандартам (ГОС), но и удовлетворения потребителей в уровне профессиональных знаний. Поэтому в составе ключевых элементов модели системы качества образовательного учреждения следует выделить наиболее значимые элементы: 1 - менеджмент ресурсов и обеспечивающие процессы образовательного учреждения; 2 - менеджмент основных процессов СК ОУ; 3 - ответственность руководства образовательного учреждения; 4 - деятельность образовательного учреждения по измерению, анализу и улучшению результатов образования.

Качественная составляющая образования характеризуется принципиальными особенностями, изложенными в стандартах нового поколения. Они касаются компетентного подхода, предполагающего: качественные изменения в содержании учебного процесса; достижение нового качественного уровня информатизации учебного процесса; расширение круга партнеров российских вузов с ведущими вузами и ассоциациями за рубежом; активизацию взаимодействия с отечественными и зарубежными работодателями; развитие системы государственно-частного партнерства в финансировании проектов высшего образования.

Финансовый механизм системы образования может быть представлен взаимосвязанной системой финансовой политики, финансовых методов, финансовых рычагов и форм организации управления финансовыми отношениями, посред-

ством которых осуществляется формирование, распределение и использование финансовых ресурсов и достигается воздействие на социально-экономическое и финансовое положение образовательного учреждения. Каждый из перечисленных элементов финансового механизма взаимодействует с другими элементами, трансформируя в процессе взаимодействия свое содержание. Тем самым обеспечивается специфика функционирования финансового механизма в конкретном образовательном учреждении.

Финансовая политика образовательного учреждения строится на принципах гласности, научной обоснованности, международной интеграции, объективности, обязательности, плановости, соблюдения финансовой безопасности учреждения и эффективности. Целью финансовой политики казенного образовательного учреждения должно быть определено укрепление конкурентоспособности образовательного учреждения, обеспечение информационной прозрачности и инвестиционной привлекательности образовательных проектов и программ, реализуемых учреждением. Формулировка и конкретизация задач финансовой политики должна осуществляться во взаимосвязи с элементами, участвующими в формировании финансовой политики, в том числе с качественными параметрами образовательного процесса, на основе которых выделяются источники финансирования.

Методы обеспечения финансовыми ресурсами как неотъемлемый элемент финансового механизма образовательного учреждения включают в себя: методы финансирования (бюджетное, внебюджетное, кредитование, страхование и пр.), методы распределения и использования финансовых ресурсов. Важными элементами финансового механизма являются такие финансовые рычаги, как доход образовательного учреждения от внебюджетной деятельности и цена образовательной услуги.

Большую роль играет выбор финансовых инструментов, используемых в механизме финансирования образовательной деятельности. К наиболее гибким инструментам относятся индикативное управление результатами, от которого напрямую зависит эффективность расходования бюджетных средств. При этом 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, индикаторы изменения позиции в рейтинге образовательных учреждений соответ-

ствующего профиля (индикатор, характеризующий его конкурентоспособность).

Для эффективного управления финансовыми ресурсами казенного образовательного учреждения требуется, по мнению автора, выделение таких подсистем управления, как: 1 - подсистема управления денежными потоками; 2 - подсистема управления финансовыми и нефинансовыми активами и инвестиционными рисками; 3 - подсистема финансового планирования, прогнозирования и контроля.

Особая роль отводится второй подсистеме, для эффективной организации которой требуется детальная классификация финансовых и нефинансовых активов, система идентификации рисков в условиях реализации разных форм финансирования казенных образовательных учреждений. Система штрафных санкций, установленных ст. 282 Бюджетного кодекса Российской Федерации: блокировка расходов, изъятие бюджетных средств, приостановление операций по счетам, наложение штрафа, исчисление пени и др. - имеет отношение к оценке наступившего риска, поскольку наступление рисков событий в финансовой деятельности казенного образовательного учреждения, повлекшего за собой применение штрафных санкций, является фактором, снижающим эффективность финансового механизма управления качеством образования.

Для того чтобы управление рисками казенного образовательного учреждения стало неотъемлемым участком системы финансового управления, необходим постоянно действующий мониторинг, в котором анализу и систематической интерпретации должны подвергаться нормы законодательной и правовой базы деятельности казенных образовательных учреждений, показатели по видам деятельности и показатели качества образования.

Нормативно-правовая база деятельности казенных образовательных учреждений классифицирована нами по четырем уровням (см. рисунок).

Что касается видов деятельности, осуществляемых казенными образовательными учреждениями, то среди них можно выделить все присутствующие высшему образованию виды деятельности: образовательную, научно-исследовательскую, инновационную, финансово-экономическую, социальную, международную и др.

Каждый из перечисленных видов деятельности требует своего развития на основе комплексных или целевых программ, разрабатываемых учреждениями в рамках стратегических планов. На уровне отдельно взятого учреждения к таким программам могут быть отнесены: "Ин-

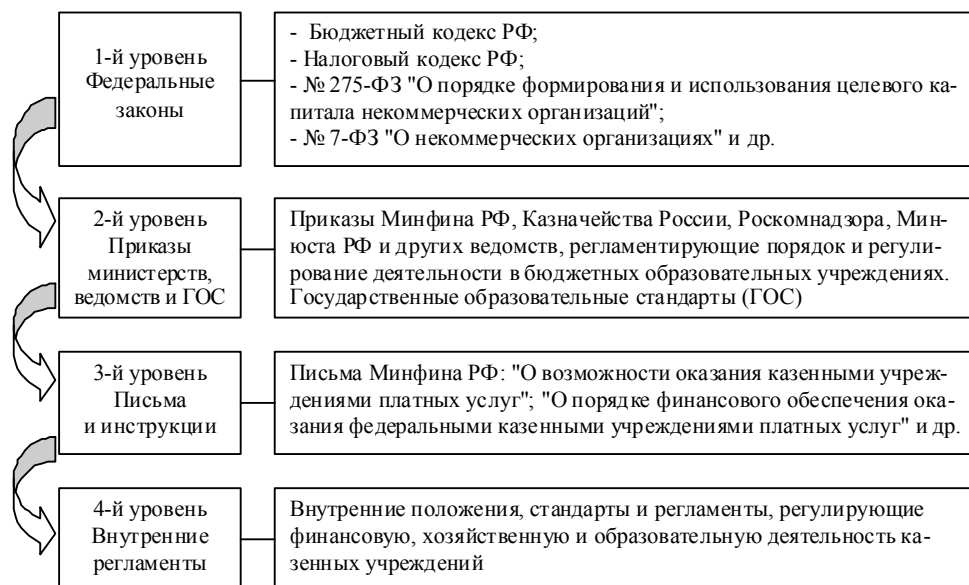


Рис. Нормативно-правовая база деятельности казенных образовательных учреждений

форматизация”, “Кадры”, “Развитие материально-технической базы научных исследований, инновационной деятельности и образовательного процесса”, “Развитие материально-технической базы социальной сферы” и др. Содержание программ, их количество определяются менеджментом учреждений исходя из текущих потребностей и приоритетных задач развития.

Информация о реализации целевых задач и программ по важнейшим направлениям развития вуза, поступающая в систему мониторинга экономики, образования и рынка образовательных услуг, позволяет рассчитывать на получение различного рода эффектов. При получении эффектов мы полагаем, что структуру мониторинга следует рассматривать с двух сторон: как институциональную и как региональную. Комплекс эффектов включает как минимум четыре различных его вида:

- методологические эффекты, которые обеспечиваются отработкой новых индикаторов и показателей, характеризуются оригинальным инструментарием сбора статистической и социологической информации;

- информационные эффекты, связанные с получением принципиально новых данных, комплексно характеризующих систему образования в государстве, его регионах и в отдельно взятых вузах;

- аналитические эффекты, которые формализуются в использовании принципиально нового информационного поля для проведения исследований и прогноза развития образования;

- управленческие эффекты, обусловленные тем, что информация мониторинга действительно ориентирована на цели разработки образовательной политики и поддержку принятия решений.

Такой подход, по нашему мнению, может обеспечить эффективную реализацию финансового механизма в казенных образовательных учреждениях и будет способствовать повышению качества образовательного процесса.

1. Финансовый менеджмент : учебник. 2-е изд., испр. и доп. / Д.А. Ендовицкий [и др.]; под общ. ред. Д.А. Ендовицкого. М., 2012.

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

Поступила в редакцию 01.06.2012 г.