

УДК 336.1.07

ОСОБЕННОСТИ И НОВЫЕ ОРГАНИЗАЦИОННО-ФИНАНСОВЫЕ МЕХАНИЗМЫ УПРАВЛЕНИЯ В СФЕРЕ ПРОФЕССИОНАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ

© 2012 г. Л. В. Федотова

Южный федеральный университет, г. Ростов-на-Дону

В статье рассматриваются актуальные вопросы изменения правового статуса существующих бюджетных учреждений в рамках изменения законодательства, предполагающего изменение механизмов организационного и финансового управления, заключающегося в переходе от финансирования образовательных учреждений по смете к финансовому обеспечению выполнения ими государственного задания в форме субсидий.

Ключевые слова: *организационно-финансовый механизм; образовательная услуга; субсидия; государственное задание; нормативы.*

In the article some topical issues of changing the legal status of existing budgetary establishments within changing the legislation assuming changes of organizational and financial management mechanisms, which is realized as the transition from financing the educational institutions according to the estimate, to financial supply (presented as funding) of their accomplishing of the government's task are considered.

Key words: *organizational and financial mechanism; educational services; subsidy; government's tasks; standards.*

Определение пределов самостоятельности образовательных учреждений в сфере профессионального образования практически всегда было одним из основных вопросов совершенствования управления сферой образования независимо от подходов, применявшихся в этом процессе.

Традиционно образование в России имело ярко выраженный государственный статус. В связи с этим система управления образовательными учреждениями в сфере профессионального образования строилась на основе принципа централизованного государственного управления. Прерогативой государства являлось установление определенного набора функций и видов деятельности, которые могли осуществляться на уровне образовательного учреждения, но только в рамках жесткого государственного контроля.

В целях совершенствования правового статуса бюджетных учреждений принят Федеральный закон №83-ФЗ [5], в рамках которого предусматривается изменение пра-

вового статуса существующих бюджетных учреждений, способных функционировать на основе рыночных принципов. Основным направлением реализации данного закона является изменение механизмов финансового обеспечения, заключающееся в переходе от финансирования образовательных учреждений по смете к финансовому обеспечению выполнения ими государственного задания в форме субсидий. Новый в контексте принятого закона организационно-финансовый механизм финансового обеспечения в бюджетном секторе представлен на рисунке 1.

Одной из основных задач внедрения нового организационно-финансового механизма в экономическую политику образовательных учреждений является создание условий для обеспечения финансово-хозяйственной самостоятельности и экономической мобильности. Большинство государственных учреждений профессионального образования являются бюджетно-ориентированными (около 80%), соответственно доля рыночно-ориен-

тированных государственных образовательных учреждений незначительна (около 20%).

Значительную часть аккумулируемых финансовых поступлений в сфере профессионального образования составляют платные образовательные услуги, которые сопряжены с рисками демографических спадов. Для эффективного функционирования и устойчивого роста образовательным учреждениям необходимы собственные средства, которые они смогут без ограничений направлять на повышение эффективности образовательного процесса и модернизации, стратегическое развитие учреждения.

Тем не менее, альтернативой бюджетному финансированию в форме субсидий может стать повышение доли внебюджетных доходов, которое обеспечивает финансово-экономическую самостоятельность образовательных учреждений. Следует отметить, что

новые организационно-финансовые механизмы управления образовательными учреждениями и научными организациями позволяют также расширить практику использования таких форм внебюджетного финансирования, как частно-государственное партнерство.

Одной из важнейших задач внедрения новых организационно-экономических механизмов является повышение эффективности использования кадровых, материально-технических и финансовых ресурсов, обеспечивающих сбалансированное развитие и экономическую устойчивость образовательного учреждения. Эффективное управление кадровым потенциалом предполагает разработку специальных технологий управления и способствует повышению профессионализма различных категорий персонала, снижению текучести кадров. Предоставление образовательным учреждениям определенной

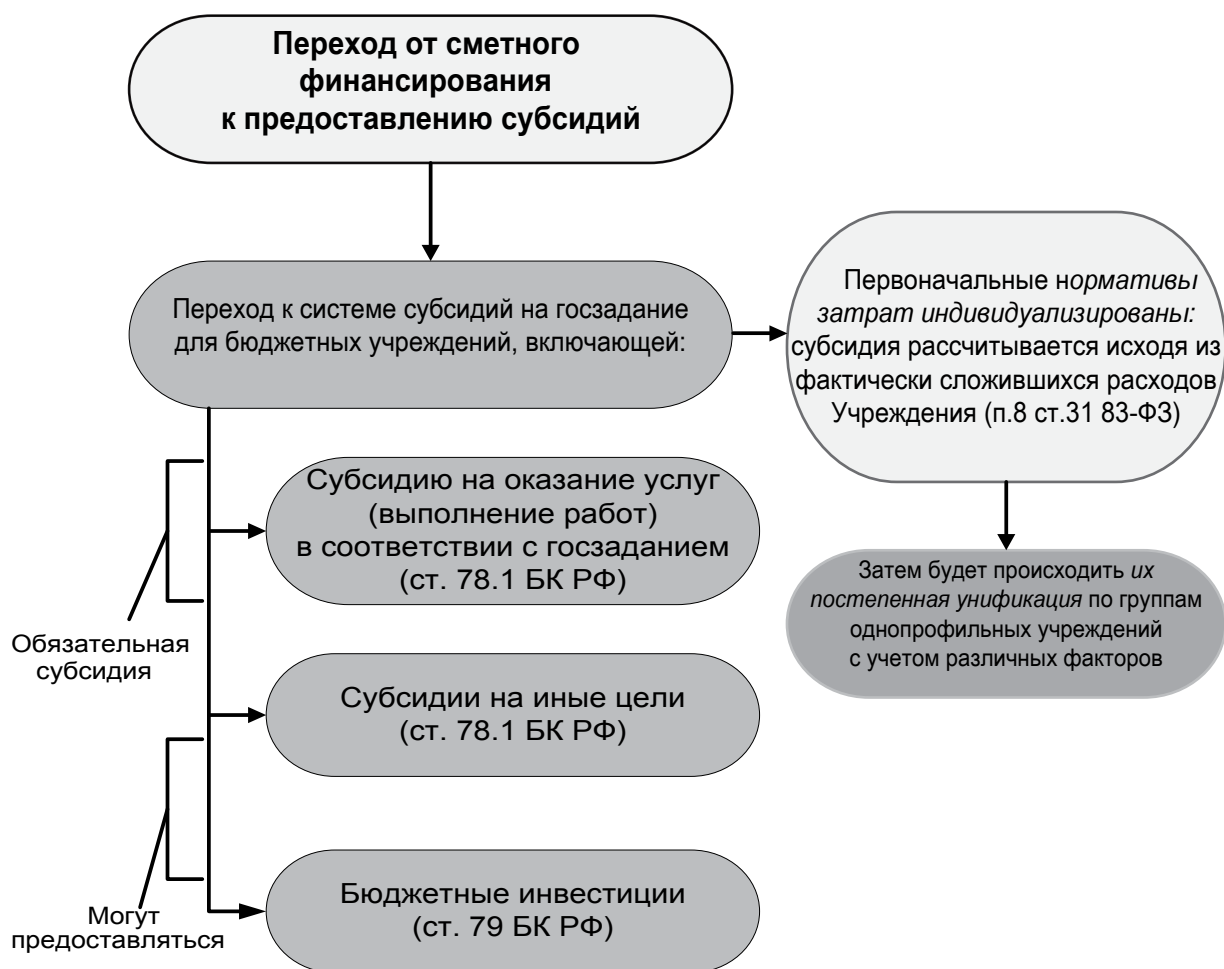


Рис. 1. Изменение механизма финансового обеспечения бюджетных учреждений

самостоятельности в вопросах управления кадровым потенциалом позволит выбрать оптимальный вариант кадровой политики. Финансовый потенциал определяется способностью вуза планировать и контролировать финансовые потоки, использовать оптимальные механизмы привлечения дополнительного финансирования, а также профессионально заниматься вопросами ценообразования на рынке образовательных услуг.

Качественное управление финансовыми ресурсами в современных условиях предполагает формирование определенных пропорций между соотношением доходных и расходных поступлений, бюджетными и внебюджетными финансовыми ресурсами. В условиях повышения финансово-хозяйственной самостоятельности образовательных учреждений доля внебюджетных средств должна доминировать над бюджетными. Эффективность управления финансовой составляющей зависит от активности и эффективности использования рыночных механизмов, качества управления образовательным учреждением.

Совершенствование правового статуса образовательных учреждений предполагает развитие управленческого и экономического потенциала в части привлечения инвестиций и расширения источников финансирования текущей деятельности учреждения. Система частного инвестирования способна сформировать целый ряд позитивных тенденций в развитии российского высшего образования:

- формирование рыночной оценки эффективности деятельности образовательных учреждений;
- оптимизация спроса на образовательные услуги;
- структурная сбалансированность спроса на образовательные услуги.

Таким образом, совершенствование правового статуса образовательных учреждений, в рамках которого последним предоставляется возможность привлечения частных инвестиций, способно повысить качество образования, обеспечить его соответствие запросам населения и экономического развития общества, повысить эффективность использования бюджетных ресурсов.

Основной задачей совершенствования правового статуса образовательных органи-

заций является также усиление ответственности за конечные результаты деятельности учреждений, повышение результативности и прозрачности финансирования бюджетного сектора. Современная российская система образования характеризуется фактическим отсутствием ответственности вузов за конечные результаты образовательной и научной деятельности. Наряду с этим формируется система бюджетирования образовательных учреждений в виде государственных субсидий и субвенций, инициирующая переход вузов от управления затратами к управлению результатами.

Разработка и реализация новых организационно-финансовых механизмов управления в сфере профессионального образования предполагает расширение объема прав и повышение самостоятельности образовательных учреждений, и инициирует ряд преимуществ, которые возникают в связи с совершенствованием правового статуса профессиональных образовательных учреждений. В частности, доходы в виде поступлений, полученные образовательными учреждениями остаются в их распоряжении, что значительно расширяет возможности по модернизации как образовательной и научной деятельности, так и основных фондов, формированию внутри вузов самостоятельной финансовой политики. Следующим положительным моментом является расширение самостоятельности образовательных учреждений в использовании бюджетных средств, расширение прав по распоряжению движимым имуществом.

Особенностью правового статуса образовательных учреждений является возможность заключения гражданско-правовых договоров, приобретение прав и обязанностей от своего имени. При этом необходимо понимать, что в первую очередь изменение правового статуса профессиональных образовательных организаций характеризуется отменой субсидиарной ответственности учредителя в лице органов исполнительной власти соответствующего уровня. В соответствии со статьей 120 Гражданского кодекса РФ с 1 января 2011 года бюджетное учреждение отвечает по своим обязательствам своим имуществом (за исключением всего недвижимого имущества и особо ценного движимого имущества закрепленного за бюджетной органи-

зацией собственником или приобретенным за счет средств выделенных собственником на эти цели). То есть государство не несет ответственности по обязательствам бюджетных и автономных учреждений.

Размер субсидии на обеспечение выполнения государственного задания определяется путем суммирования следующих показателей: нормативные затраты на оказание государственных услуг в рамках государственного задания; нормативные затраты на содержание недвижимого имущества и особо ценного движимого имущества. Субсидии на выполнение государственного задания, в отличие от финансирования по смете, дают руководителям учреждений экономическую самостоятельность, необходимую для оказания населению профильных услуг за допол-

нительную плату. У учреждений появляется возможность самим решать, сколько денег направить на оплату труда, на коммунальные расходы, на учебные расходы, а не следовать строго смете, даже если какие-то ее статьи оказались уже неактуальными.

Процедура совершенствования правового статуса образовательных учреждений является сложным процессом (рис. 2), от степени детализации которого зависит эффективность конечного результата, поэтому подход к данному процессу должен выполняться поэтапно и учитывать обоснование каждого выбранного параметра.

При формировании механизма совершенствования правового статуса профессиональных образовательных учреждений необходимо в первую очередь учитывать базовый



Рис. 2. Основные этапы изменения правового положения государственных образовательных учреждений

(отраслевой) [1] и ведомственный [2] перечни государственных услуг и работ.

Все параметры, определяющие перечень услуг оказываемых государством должны быть детализированы, то есть выбранные факторы должны отражать возможность определить единицу услуги, возможность спланировать объем услуги, возможность рассчитать нормативы затрат, отражать соотношение затрат с результатом, а также определять целесообразность.

При этом показатели объема оказываемой услуги должны быть взаимозависимыми с числом потребителей данной услуги. Параметры качества оказываемой государственной образовательной услуги определить достаточно сложно, однако необходимо формирование системы показателей, отражающих сам процесс. Одним из способов стимулирования качества образовательной услуги является поощрение при финансировании на грантовой основе. Для государственных работ детализация факторов определяющих единицу услуги, целесообразность, расчет нормы затрат производится на основе второго раздела формы ГЗ. Также как при определении объема услуги объем выполненных государственными образовательными учреждениями работ не указывается, указываются лишь содержание работы и планируемый результат выполнения.

Следующим шагом в совершенствовании правового положения государственных (муниципальных) учреждений профессионального образования должен стать выбор типа государственного учреждения (казенного, бюджетного, автономного), который должен проводиться на основе оценки экономических и организационно-управленческих параметров, характеризующих эффективность управления данным учреждением.

В качестве основных параметров характеризующих экономическую эффективность управления должны стать такие показатели как: доля внебюджетных средств, характеризующая уровень инвестиционной активности организации; коэффициент эффективности использования ФОТ, отражающий качество осуществляемой кадровой политики; рост доходов или расходов учреждения, свидетельствующие о качестве проводимой фи-

нансовой политики; рост заработной платы работников учреждения, а также рост балансовой стоимости основных фондов учреждения.

Показатели, характеризующие проводимую организационно-управленческую политику, должны учитываться в процедуре типологизации образовательных учреждений, и могут быть представлены следующими параметрами: рейтинг учреждения; основная программа развития, выбранная образовательным учреждением в качестве стратегического ориентира; наличие плана по развитию и внедрению энергосберегающих технологий, а также способность осуществлять управленческую и финансово-хозяйственную деятельность.

Следующим этапом при разработке системы совершенствования правового статуса государственных учреждений является определение параметров управления имуществом. За образовательным учреждением, в целях организации образовательной и научной деятельности закрепляются права собственности на объекты зданий, сооружений, имущество и оборудование, которые находятся в оперативном управлении данного учреждения.

В связи с изменением статуса образовательных учреждений для бюджетных и автономных учреждений вводится категория особо ценного имущества, распоряжение которым осуществляется только с согласия собственника. Перечень особо ценного имущества должен включать в себя позиции, определяемые как по балансовой стоимости, так и по особым условиям его использования для осуществления уставной деятельности образовательного учреждения [4]. В первую очередь это имущество необходимое для осуществления видов деятельности, определенных уставом образовательного учреждения, отсутствие которого приведет к прекращению деятельности. Имущество необходимое для содержания, охраны жизни и здоровья обучающихся, работников и воспитанников, в том числе для организации питания, медицинского обслуживания. И в-третьих, таким имуществом является любое уникальное оборудование, восполнение которого затруднено или не представляется возможным в

связи с отсутствием достаточных средств у автономного или бюджетного учреждения. Финансовое обеспечение содержания данного имущества осуществляется государством, содержание остального имущества осуществляется за счет доходов от приносящей доход деятельности.

Закон №83-ФЗ также определяет переход от финансирования образовательного учреждения к финансовому обеспечению реализуемых им услуг, причем на нормативной основе, т. к. в соответствии с измененной редакцией ст. 41 Закона РФ от 10.07.1992 г. №3266-1 «Об образовании» (далее — Закон РФ «Об образовании») [3] «финансовое обеспечение образовательной деятельности федеральных государственных казенных учреждений и финансовое обеспечение выполнения государственного задания государственными бюджетными и автономными образовательными учреждениями осуществляются на основе федеральных нормативов финансового обеспечения образовательной деятельности, образовательной деятельности государственных образовательных учреждений, находящихся в ведении субъектов Российской Федерации, и муниципальных образовательных учреждений — на основе региональных нормативов финансового обеспечения образова-

тельной деятельности» (п. 2, ст. 41). Кроме того, нормативы финансового обеспечения образовательной деятельности муниципальных образовательных учреждений за счет средств местных бюджетов (за исключением субвенций, предоставляемых из бюджетов субъектов Российской Федерации) могут быть установлены органами местного самоуправления (муниципальные нормативы) (п. 4, ст. 41).

Основой для определения объемов финансового обеспечения выполнения государственного задания служат расчетно-нормативные затраты на оказание соответствующих государственных услуг (выполнение работ) и расчетно-нормативные затраты на содержание имущества учреждения за счет средств соответствующего бюджета (рис. 3). Порядок определения указанных затрат утверждается органами исполнительной власти соответствующего уровня.

Для каждого типа государственных (муниципальных) учреждений предусмотрен свой порядок финансового обеспечения. Так, финансовое обеспечение деятельности казенных учреждений осуществляется за счет бюджетных средств на основании бюджетной сметы. А бюджетных и автономных учреждений — в виде субсидии на выполнение

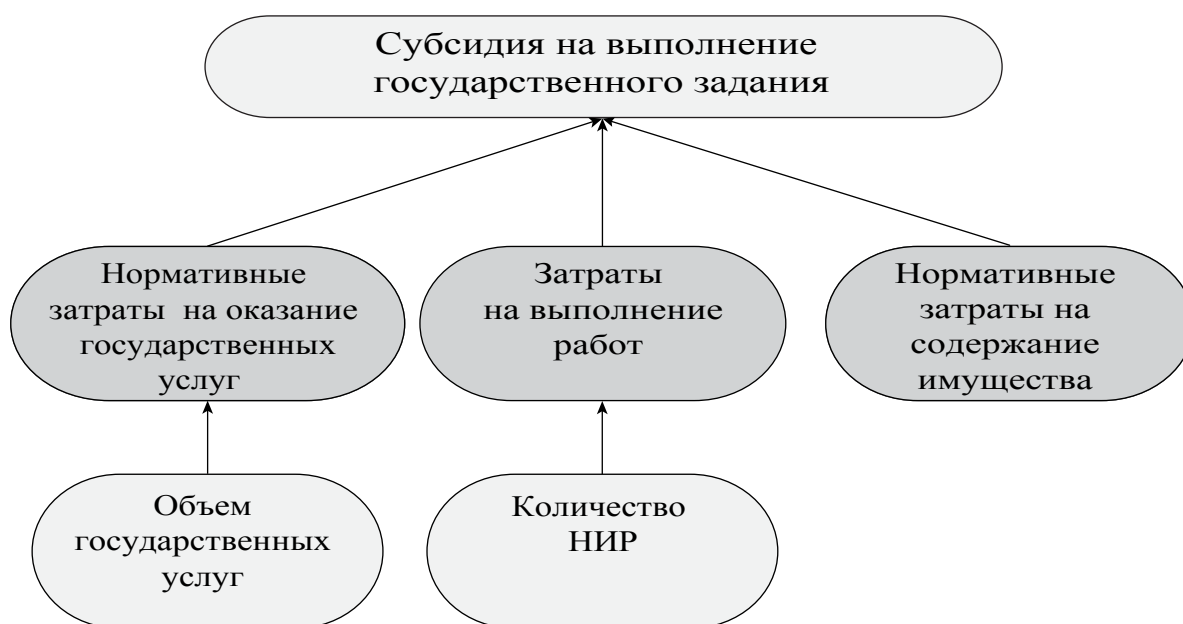


Рис. 3. Формирование государственного задания на оказание услуг (выполнение работ)

государственного задания, и планирования деятельности на основании плана финансово-хозяйственной деятельности.

Показатели плана финансово-хозяйственной деятельности учреждения по поступлениям и выплатам формируются учреждением (подразделением) на этапе формирования проекта бюджета на очередной финансовый год (на очередной финансовый год и плановый период) исходя из представленной органом, осуществляющим функции и полномочия учредителя информации о планируемых объемах расходных обязательств, к которым относятся:

- субсидий на возмещение нормативных затрат, связанных с оказанием учреждением в соответствии с государственным заданием государственных услуг (выполнением работ) (далее — государственное задание);

- субсидий, предоставляемых в соответствии с проектом закона о бюджете на осуществление соответствующих целей (далее — целевая субсидия);

- бюджетных инвестиций;

- публичных обязательств перед физическими лицами в денежной форме, полномочия по исполнению которых от имени органа, осуществляющим функции и полномочия учредителя планируется передать в установленном порядке учреждению.

Плановые показатели по поступлениям формируются в разрезе:

- субсидий на выполнение государственного задания — возмещение затрат, прямо или косвенно связанных с оказанием государственной (муниципальной) услуги в соответ-

ствии с государственным (муниципальным) заданием;

- целевых субсидий — возмещение затрат, не включаемых в нормативные затраты, связанные с выполнением государственного (муниципального) задания, а также не относящиеся к бюджетным инвестициям и публичным обязательствам;

- бюджетных инвестиций — на приобретение тех или иных объектов недвижимого имущества, в основном строительства, которое будет в дальнейшем использоваться в оперативном управлении этими учреждениями, но находиться в собственности соответствующего публично-правового образования;

- поступлений от оказания учреждением (подразделением) услуг (выполнения работ), относящихся в соответствии с уставом учреждения (положением подразделения) к его основным видам деятельности, предоставление которых осуществляется на платной основе, а также поступлений от иной приносящей доход деятельности;

- поступлений от реализации ценных бумаг (для государственных автономных учреждений, а также государственных бюджетных учреждений в случаях, установленных федеральными законами).

Направления развития нормативов протекает в несколько этапов (рис. 4). Первый этап подразумевает формирование индивидуальных нормативов финансового обеспечения учреждений, которые определяются отдельно по каждому учреждению. Второй этап развития нормативов предполагает фор-

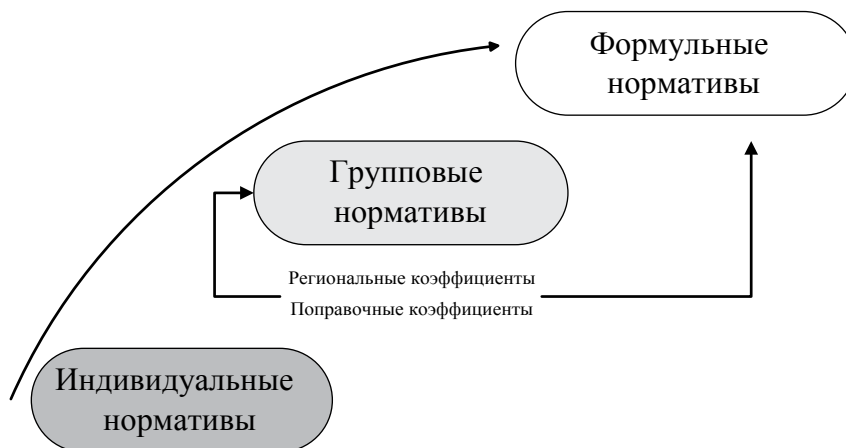


Рис. 4. Нормативы финансового обеспечения государственных заданий

мирование групповых нормативов затрат на государственные услуги — определяются нормативы по группе учреждений, т. е. для вузов по различным профилям, с использованием корректирующих коэффициентов. После чего на третьем этапе формируются формульные нормативы.

К функциям государства на федеральном уровне в сфере профессионального образования в отношении платных услуг относятся наблюдение и регулирование, но, осуществляя их, появляется ряд проблем статистического наблюдения, основными из которых являются отсутствие стоимости обучения по видам программ, специальностям и уровням образования и возможности лишь приблизительно оценить стоимость платных образовательных услуг. В связи с чем возникает необходимость внедрения мониторинга размера и порядка оплаты образовательных услуг и оптимизации подходов к определению платы за услуги, оказываемые сверх образовательного задания.

Литература

1. Базовый (отраслевой) перечень государственных услуг (работ), оказываемых федеральными государственными учреждениями в сфере образования и науки [Электронный ресурс] \ Министерство образования и науки РФ. — Режим доступа: <http://mon.gov.ru>.
Поступила в редакцию

[ru/files/materials/7943/11.10.06-gu.baz.pdf](http://mon.gov.ru/files/materials/7943/11.10.06-gu.baz.pdf), свободный. — Загл. с экрана.

2. Ведомственный перечень государственных услуг (работ), оказываемых (выполняемых) находящимися в ведении Минобрнауки России федеральными государственными учреждениями в качестве основных видов деятельности [Электронный ресурс] \ Министерство образования и науки РФ. — Режим доступа: <http://mon.gov.ru/files/materials/7958/11.02.15-gu.ved.pdf>, свободный. — Загл. с экрана.

3. Закон РФ от 10.07.1992 г. №3266-1 «Об образовании».

4. Приказ Министерства образования и науки Российской Федерации от 31.12.2010 г. №2261 «Об определении видов особо ценного движимого имущества автономных или бюджетных учреждений, подведомственных Министерству образования и науки Российской Федерации, без которого осуществление автономным или бюджетным учреждением предусмотренных его уставом основных видов деятельности будет существенного затруднена».

5. Федеральный закон от 08.05.2010 г. «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием правового положения государственных (муниципальных) учреждений».

18 октября 2012 г.



Лилия Вадимовна Федотова — младший научный сотрудник Южного федерального университета.

Liliya Vadimovna Fedotova — minor research officer at the Southern Federal University.

347900, г. Таганрог, пер. Некрасовский, 44, ГСП-17А
44 Nekrasovskiy al., GSP-17A, 347900, Taganrog, Rostov reg., Russia
Тел.: +7 (8634) 37-17-42; e-mail: dissovet_dm@mail.ru