

в Международный сборник СИФБД 2006 года.

**Оценка тенденций реструктуризации системы высшего профессионального образования и трансформации финансового механизма деятельности ее субъектов в целях разработки финансовой стратегии вуза**  
*Г.И. Мальцева, Т.В. Романенко*

**Реструктуризация и трансформация высшей школы:  
определения, законодательство, структура**

Модернизация российского образования насчитывает более десяти лет – с введения в действие в 1992 году Федерального закона «Об образовании», предоставившего вузам юридическую автономию и разрешение оказывать образовательные услуги на платной основе. С тех пор высшая школа находится в центре общегосударственных реформ, а вуз признан «главным звеном системы воспроизводства общественного интеллекта, подготовки и переподготовки кадров, получения и распространения новых знаний» [73, С. 14].

Меры, принятые в 2001 – 2005 годах федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов РФ и органами местного самоуправления в рамках реализации Федеральной программы развития образования [12], Концепции модернизации российского образования на период до 2010 года [6], Концепции Федеральной целевой программы развития образования на 2006 – 2010 годы, Стратегии Российской Федерации в области развития науки и инноваций на период до 2015 г., межведомственных и ведомственных программ в сфере образования, создали базу для решения следующих основных задач, направленных на усиление роли национальной системы образования в социально-экономическом развитии страны:

- приведение содержания, технологий обучения и методов оценки качества образования в соответствие с требованиями современного общества;
- разработка механизмов управления, адекватных задачам развития национальной системы образования;
- создание финансово-экономических механизмов, обеспечивающих инвестиционную привлекательность образования.

Отношения вуза с окружающей средой в современных условиях характеризуются углубляющейся асимметрией между запросами среды и способностью вуза их удовлетворять. По мере роста предъявляемых к вузам требований, традиционные пути их удовлетворения уже не срабатывают. В связи с этим сегодня идет *становление нового подхода к управлению вузом* и высшей школой в целом, отличительная особенность которого заключается в использовании *интеллектуального потенциала*, систематическом и крупномасштабном применении *организационно-управленческих инноваций*, целевым образом воздействующих на рыночный спрос и результат деятельности, а также в *повышении инвестиционной привлекательности вуза* с учетом соблюдения принципа *ответственного финансового менеджмента*, продекларированного в Кодексе лучшей практики в бюджетно-налоговой сфере управления региональными и муниципальными финансами и рекомендованного для бюджетных организаций, относящихся к сектору государственного управления.

Для исследования процесса реструктуризации высшей школы в условиях бюджетных реформ и модернизации российского образования необходимо определить положение высшего профессионального образования (ВПО) как одной из приоритетных отраслей национальной экономики. В соответствии с Руководством по статистике государственных финансов Международного валютного фонда (МВФ) [116, С. 9] экономика разделяется на *пять секторов*:

*первый* – сектор нефинансовых корпораций, функционирующий с целью производства товаров и оказания нефинансовых услуг;

*второй* – сектор финансовых корпораций, субъекты которого предоставляют финансовые услуги;

*третий* – сектор домашних хозяйств, включающий все население страны (группы физических лиц, проживающих совместно и полностью или частично объединяющих свои доходы для совместного потребления определенного вида товаров и услуг);

*четвертый* – сектор некоммерческих организаций (общественные и религиозные организации, некоммерческие партнерства, автономные некоммерческие организации и др.);

*пятый* – сектор государственного управления (СГУ), объединяющий все структуры (бюджетные учреждения), занимающиеся выполнением государственных функций.

Каждый сектор объединяет институциональные единицы и структурируется на подсекторы (сегменты). Институциональная единица представляет собой экономическую структуру, которая может от своего имени владеть активами, принимать обязательства, осуществлять экономическую деятельность и операции с другими структурами [116, С. 9].

ВПО является сегментом СГУ, центральным структурным элементом которого является *государственный вуз (как институциональная единица СГУ), уполномоченный государством осуществлять бюджетные услуги в сфере профессионального образования.*

Перечисленные выше и другие изменения предполагают теоретическое осмысление основополагающих категорий трансформации и реструктуризации национальной экономики (в том числе категорий функционирования финансового механизма (ФМ) деятельности субъектов СГУ, присущих рыночным отношениям) и регулирование деятельности вузов как институциональных субъектов СГУ.

Символичным является само использование понятия «трансформация» (от лат. *trans* – сквозь, через, за, *formatio* – вид, образование), представляющего процесс изменения (преобразования) свойств чего/кого-либо в результате воздействия чего/кого-либо. Это понятие применяется в разных сферах научно-практической деятельности и не имеет однозначного толкования. В экономике используется двойное толкование понятия «трансформация»: в широком смысле – «процесс перехода от плановой экономики к рыночной» [158]; в узком – открытый процесс изменений, для которых может быть определен лишь общий вектор, а результаты остаются неизвестными. Если рассматривать понятие «трансформация» в духе ортодоксального марксизма, то по большому счету рыночная и плановая экономики различаются институциональной структурой, и, прежде всего, формой собственности.

Реструктуризация (от англ. *restructuring* – изменение структуры чего-либо, *structura* – устройство, строение, состав) – возобновляемый процесс по изменению в структуре чего-либо (в нашем случае – высшей школы).

Таким образом, *реструктуризация высшей школы – это ничто иное, как процесс оптимизации сети подведомственных государственных организаций сферы образования и внедрения рыночных механизмов управления в отрасль профессионального образования, связанный с ее реструктуризацией, разгосударствлением и т.п.*

Трансформация финансового механизма деятельности вузов связана, прежде всего, с процессом преобразования системы государственного финансового регулирования деятельности вузов (субъектов СГУ), воздействующей на указанный финансовый механизм, который представляет собой совокупность методов, рычагов и ресурсов, обеспечивающих реализацию рациональной финансовой политики.

С позиций *системного подхода*, вуз может классифицироваться как сложная социально-экономическая система, в рамках которой реализуется множество динамических процессов.

С точки зрения государственных финансов и бюджетных процессов, субъекты СГУ характеризуются объемом и структурой оказываемых ими бюджетных услуг. *Бюджетная*

*услуга* — это условное обозначение выполняемых бюджетными организациями государственных функций (и функций местного самоуправления в федеративных государствах), а также другой деятельности, включая работы, товары, услуги, выполнение регулирующих и административных функций [14, С. 7].

С точки зрения *теории организации*, вуз является организацией по производству образовательных услуг. *Образовательная услуга*, производимая вузом, характеризуется:

– коллективным (выработка государственной политики, разработка и обеспечение выполнения стандартов и проч.) или индивидуальным (отдельным учащимся и студентом) характером потребления;

– бесплатностью или платностью предоставления;

– собственным производством или приобретением у третьей стороны.

С позиции *теории рынка*, вуз в условиях рыночных отношений вырабатывает и реализует свою стратегию под влиянием объективных экономических законов (в том числе спроса и предложения, конкуренции и др.), экономических закономерностей, установок регулирующего государственного органа и потребностей рынка.

### **Анализ стратегических целей и задач развития системы образования**

В обеспечение продолжения модернизации российского образования принята Концепция Федеральной целевой программы развития образования на 2006-2010 годы [7] (далее – Концепция ФЦПРО), которая предусматривает реализацию мер по обеспечению условий для удовлетворения потребностей граждан, общества и рынка труда в качественном образовании путем создания новых институциональных механизмов регулирования в сфере образования, обновления структуры и содержания образования, развития фундаментальности и практической направленности образовательных программ, формирования системы непрерывного образования, повышения инвестиционной привлекательности сферы образования.

Основным инструментом решения задач Концепции ФЦПРО стал программно-целевой метод, который, являясь одним из основных методов ФМ регулирования деятельности вузов, применяется не только в целях формирования образовательных программ (федерального, субфедерального, муниципального, локального уровня), но и в целях управления результатами их реализации. Указанный метод предполагает переход от управления затратами к управлению результатами и осуществлению бюджетирования, ориентированного на результат. Программа любого из указанных уровней представляет собой комплекс взаимоувязанных по ресурсам и срокам мероприятий и должна отражать запланированные изменения (преобразования) в структуре, содержании и технологиях образования, в системе управления, организационно-правовых формах и финансово-экономических механизмах субъектов образовательной деятельности.

Реализация ФЦПРО связана с реструктуризацией ВПО и определением *четких границ и характеристик сегмента ВПО, в деятельности которого в качестве собственника выступает государство* (в лице Минобрнауки РФ).

В целях повышения эффективности управления государственной собственностью Правительством РФ еще в сентябре 1999 г. была одобрена Концепция управления государственным имуществом и приватизации в Российской Федерации [8], в которой были *представлены*: анализ текущего состояния системы управления федеральной государственной собственностью; стратегические цели, задачи и способы совершенствования системы управления государственным имуществом (ГИ); принципы и приоритеты в области управления и распоряжения ГИ и государственными учреждениями в целом; основные направления повышения эффективности использования государственной собственности, в том числе:

1) рационализация управления бюджетными учреждениями посредством создания экономически и логически выверенной системы критериев;

2) применение регламентированного механизма управления и контроля использования ГИ со стороны государства посредством проведения ряда мероприятий:

- полной *инвентаризации* объектов государственной собственности, разработки и *реализации системы их учета*;
- повышения эффективности управления государственными учреждениями за счет использования *современных методов финансового менеджмента*;
- *оптимизации количества объектов управления*;
- *повышением эффективности использования ГИ*.

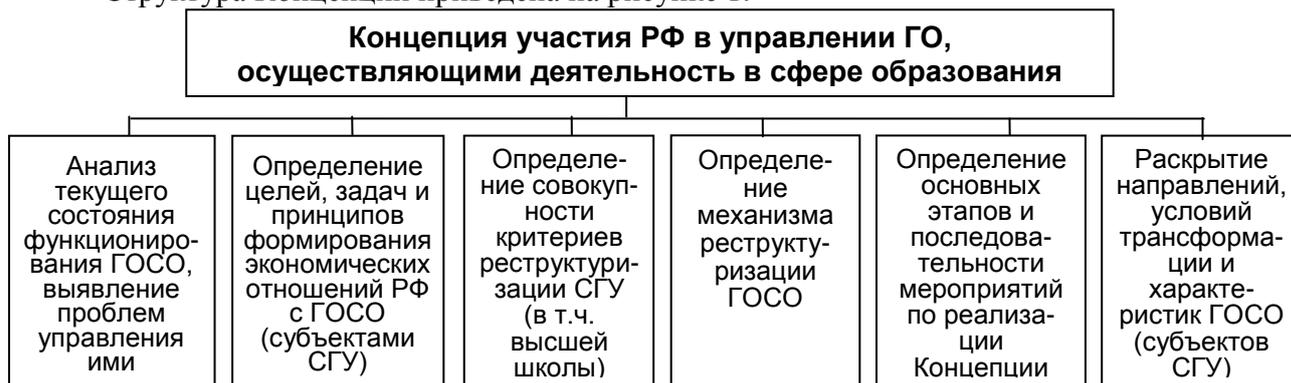
Для повышения эффективности управления, оптимизации размера и структуры системы государственного образования Минобрнауки РФ в 2004 г. подготовило проект Концепции участия РФ в управлении *государственными организациями, осуществляющими деятельность в сфере образования*, где в числе основных *государственных организаций* (ГО) были определены федеральные государственные учреждения (ФГУ) и федеральные государственные унитарные предприятия (ФГУП).

Под участием РФ в управлении ГО (в данном случае ФГУ) понимается осуществление федеральными органами исполнительной власти полномочий по управлению государственными организациями и распоряжению их имуществом в объеме и в порядке, установленными законодательством РФ [10, 139].

Сеть федеральных государственных организаций сферы образования включает более четырех тысяч организаций следующих видов:

- образовательные учреждения профессионального образования всех уровней (высшего, среднего и начального профессионального образования);
- учреждения дополнительного профессионального образования;
- учреждения дополнительного образования детей;
- интернатные учреждения общего образования;
- унитарные предприятия (вузовские издательства, вузовские и межвузовские научно-производственные предприятия, производители учебного оборудования, базы отдыха, учколлекторы и т.п.);
- организации, обеспечивающие выполнение функций федерального органа управления образованием (научно-методическое обеспечение, организация конкурсов по целевым программам и т.п.).

Структура Концепции приведена на рисунке 1.



ОПФ – организационно-правовые формы;

ОГВ – органы государственной власти, правомочные принимать решения об участии РФ в управлении ГОСО;

ГОСО – государственные организации разных ОПФ, типов и видов, осуществляющие деятельность в сфере образования, учредителями которых являются ОГВ;

Рисунок 1 – Структура Концепции участия РФ в управлении государственными организациями, осуществляющими деятельность в сфере образования

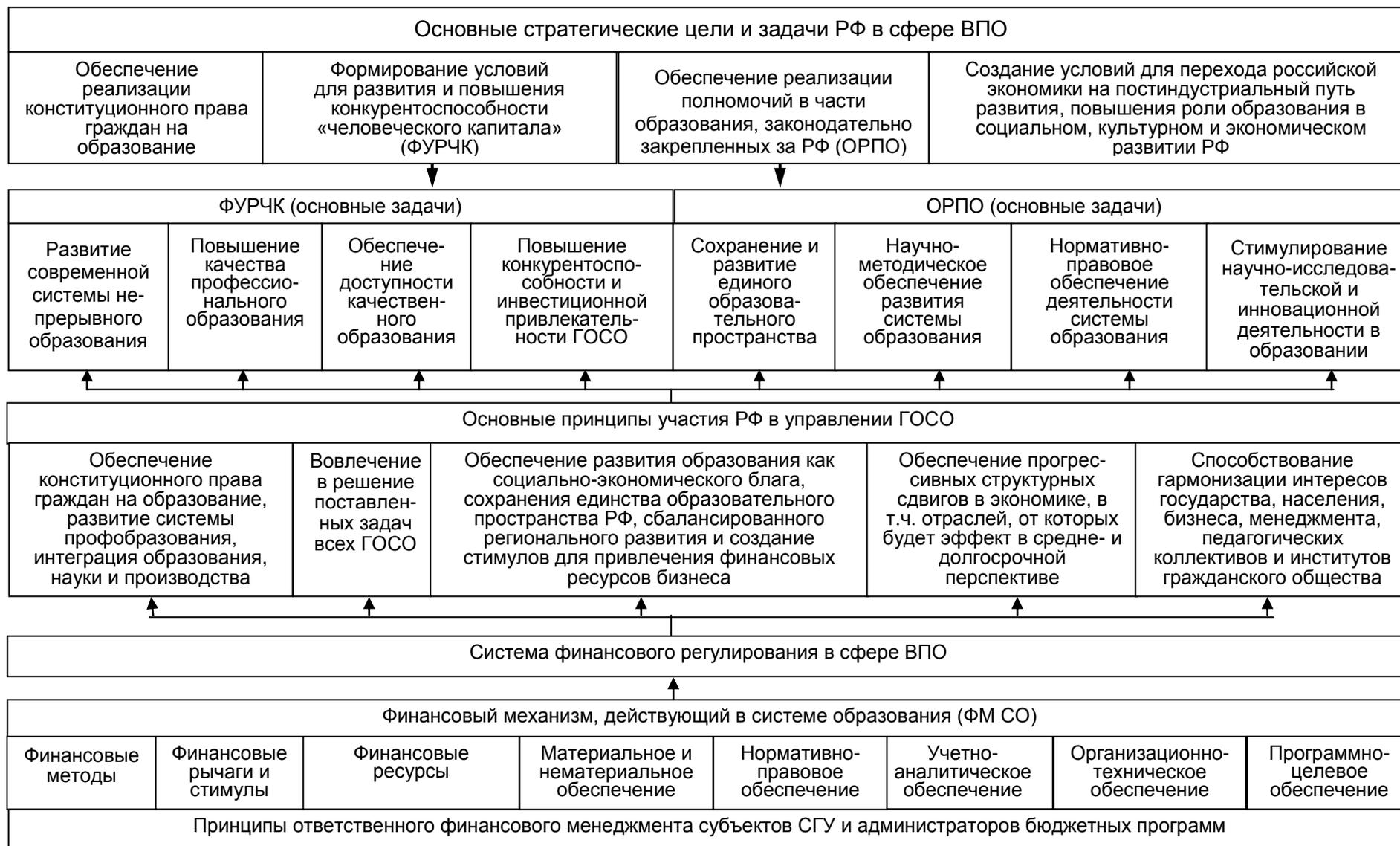


Рисунок 2 – Комплексный подход к решению стратегических целей и задач в сфере образования, учитывающий эффективное функционирование ФМ СО с учетом соблюдения принципов ответственного финансового менеджмента и участия РФ в управлении субъектами СГУ

Данная Концепция не была принята Правительством РФ, но ее основные позиции включены в разные нормативные акты (в их числе Концепция ФЦПРО). Базируясь на концептуальных основах реструктуризации, изложенных в вышеупомянутых документах, а также в научных трудах Н.В. Фадейкиной и Г.И. Мальцевой, нами обосновано применение комплексного подхода к решению стратегических целей и задач в сфере образования, главной из которых (в контексте темы исследования) является трансформация финансового механизма функционирования системы образования (ФМ СО).

Структура финансового механизма вуза аналогична ФМ СО. Функционирование ФМ в системе образования на федеральном, субфедеральном, муниципальном и локальном (например, ВУЗ) уровнях должно базироваться на применении принципов ответственного финансового менеджмента.

Мы придерживаемся точки зрения профессора Н.В. Фадейкиной по поводу определения ФМ регулирования деятельности бюджетных учреждений и считаем, что «финансовый механизм вуза» и «финансовая стратегия вуза» – взаимосвязанные и взаимообусловленные понятия. От эффективности функционирования ФМ зависит эффективность финансовой стратегии вуза. Для разработки стратегии необходим учет множества факторов, которые выявлены при анализе текущего состояния функционирования государственного сектора (сегмента) образования (ГСО) РФ и проиллюстрированы на рисунке 3.

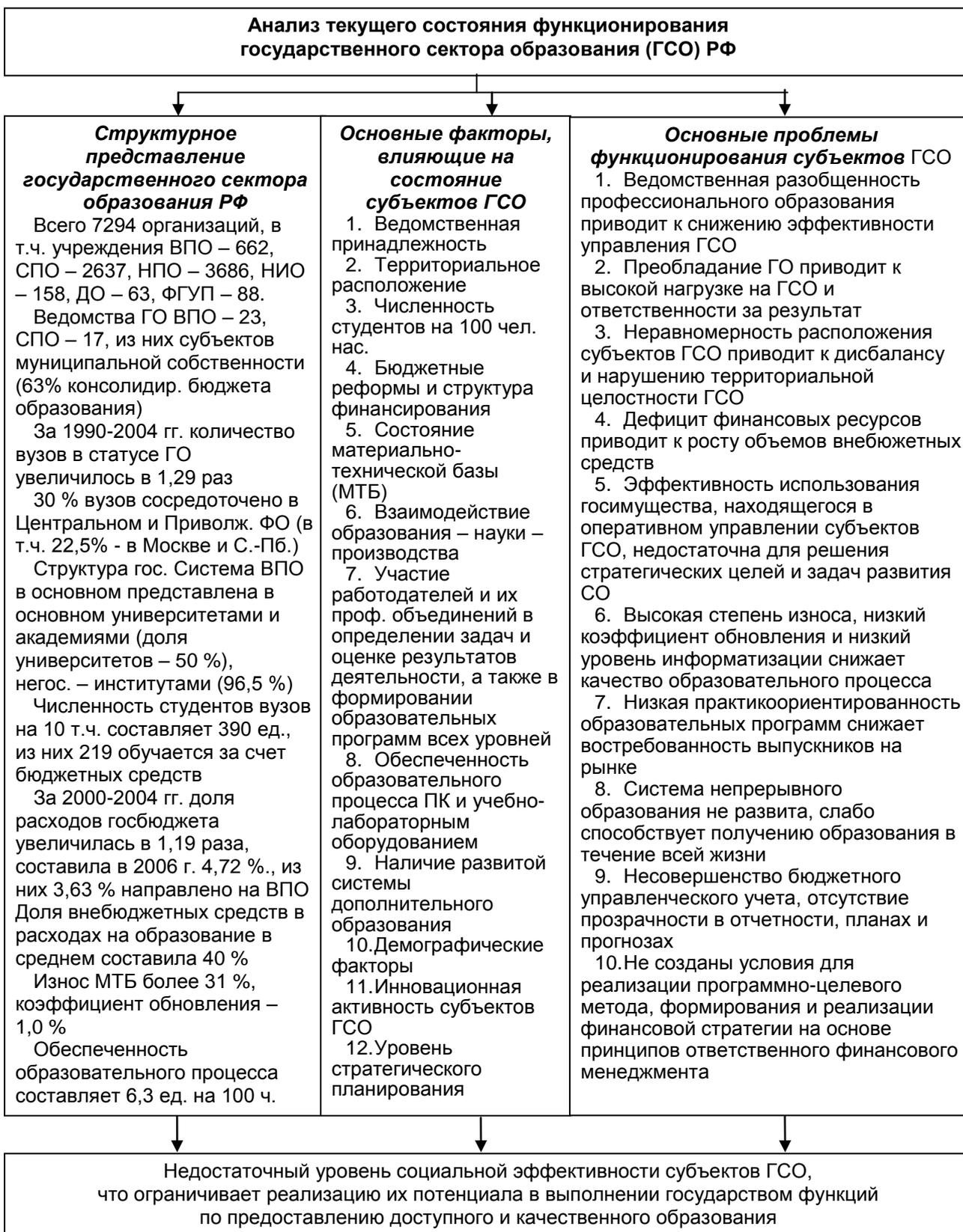


Рисунок 3 – Информационно-аналитическое представление результатов анализа текущего состояния ГСО

Результаты анализа текущего состояния ГСО позволяют сделать вывод о том, что в целом размер и структура ГСО не оптимальны. Перечень причин и факторов, снижающих общественную полезность ГСО и ограничивающих реализацию его потенциала в интересах выполнения функций государства можно дополнить следующими факторами:

- размытость границ системы ВПО и ее классификационных групп;
- оторванность системы ВПО от региональной и муниципальной образовательных систем из-за отсутствия единой программы развития образования в регионе, утвержденной в установленном порядке;
- слабая связь образования с наукой и производством;
- несовершенство учета и низкий уровень прозрачности (транспарентности) прогнозов (среднесрочных), программ (стратегического развития), на основании которых разрабатывается финансовая стратегия, а также отчетности (бюджетной и управленческой);
- несоблюдение государством и его субъектами положений Кодекса лучшей практики в бюджетно-налоговой сфере (далее – КЛП, Кодекс лучшей практики), рекомендованного в 1998 г. МВФ и МБ РФ правительствам всех стран [14];
- отсутствие системы действенного государственного финансового контроля деятельности субъектов ГСО;
- наличие объектов нефинансовых активов, не учтенных (по разным причинам) на балансе ГО;
- низкий уровень налогового контроля, в т.ч. за главными распорядителями, которые несвоевременно перечисляют субъектам ГСО средства для уплаты налогов на имущество и землю;
- низкий уровень эффективности федеральных и региональных целевых программ, связанных с образованием, наукой и инновациями;
- отсутствие инструментов, стимулирующих эффективность образовательной научно-технической и инновационной деятельности;
- низкий уровень образовательного менеджмента, в том числе ответственности руководителей ГО и их ведомств, органов муниципального самоуправления – за состояние и эффективность использования ГИ и финансовых ресурсов, состояние учета и отчетности;
- несоответствие бюджетной классификации целям учета и финансового контроля ГО, осуществляющих деятельность в сфере образования;
- низкое качество сметного планирования и отсутствие финансового контроля над составлением и утверждением консолидированных смет, отражающих доходы ГО от внебюджетной деятельности;
- низкое качество нормативно-правовой базы, обеспечивающей функционирование ФМ, управление субъектом ГСО интегрированными финансовыми ресурсами, реализацию программно-целевого подхода и применение механизма бюджетирования, ориентированного на результат;
- функционирование ФМ ГО, не удовлетворяющего требованиям практики и принципам ответственного финансового менеджмента;
- отсутствие инструментария теории и практики реализации финансовой стратегии субъектов ГСО.

### **Направления реструктуризации государственного сектора образования**

Согласно проекта Концепции участия РФ в управлении ГОСО, *механизмы прекращения или снижения уровня участия РФ* (разгосударствления) варьируются в зависимости от характера деятельности этих организаций. К таким механизмам относятся:

- преобразование ГОСО, функционирующих в статусе учреждения, в автономное учреждение (АУ);
- передача ГОСО в собственность субъектов РФ и муниципалитетов;
- интеграция ГОСО с научными организациями и производственными предприятиями с использованием сочетания структурных и ассоциативных форм;
- укрупнение учреждений ВПО путем включения в их состав образовательных организаций разного уровня, научных организаций и промышленных предприятий

(университетские комплексы, научно-образовательные и научно-учебно-производственные комплексы);

– преобразование субъектов ГСО в открытые акционерное общество (ОАО) с существенной долей акций, находящихся в собственности РФ на уровне блокирующего пакета;

– преобразование субъектов ГСО в ОАО с последующей продажей пакетов акций на свободном рынке;

– внесение федерального имущества ГО в уставные капиталы ОАО;

– ликвидация ГСО, не отвечающих требованиям качества образования.

Преобразование государственных образовательных учреждений в АУ вызовет смену механизма их финансирования, при этом переданное имущество может оставаться в собственности РФ, что означает возможность сохранения (продолжения) участия РФ в управлении этими организациями. Различия в управлении и деятельности ФГУ и АУ определяются порядком использования нефинансовых и финансовых активов, причем, по отношению к АУ чрезвычайно важным в контексте Кодекса лучших практик становится применение принципов ответственного менеджмента. Указанное изменение ОПФ образовательных организаций требует принятия Федерального закона «Об автономных учреждениях», внесения дополнений и изменений в Закон Российской Федерации «Об образовании», Федеральные законы «О высшем и послевузовском профессиональном образовании», «О некоммерческих организациях», другие законодательные акты Российской Федерации, включая Гражданский, Бюджетный и Налоговый кодексы. Формой доведения бюджетных средств до АУ должно стать финансирование образовательных программ на конкурентной основе в разрезе госзаданий (госконтрактов) с учетом применения методик нормативно-подушевого финансирования.

В АУ целесообразно преобразовывать государственные образовательные учреждения с высокой долей средств, поступающих из внебюджетных источников, с одной стороны, и недостаточной эффективностью их деятельности в условиях сметного бюджетного финансирования, с другой.

*Решения федеральных ОГВ в отношении участия РФ в управлении ГОСО должны приниматься исходя из ряда условий (критериев).*

1. Основные критерии:

1.1. Подготовка кадров для фундаментальных научных исследований и разработок по приоритетным направлениям науки, техники и технологий в широком диапазоне предметных областей имеет потенциал для продолжения этой деятельности на требуемом уровне качества.

1.2. Наличие уникальных научно-педагогических школ, уникального учебного или исследовательского оборудования, утрата которых приведет к снижению образовательного, научного и экономического потенциала государства, конкурентоспособности на мировом рынке образования, нанесет ущерб национальной безопасности.

1.3. Осуществление ГОСО образовательных программ, которые в соответствии с законодательством отнесены к исключительной компетенции РФ.

1.4. Отнесение ГОСО для детей с девиантным поведением к специальным образовательным учреждениям ГСО.

2. Дополнительные критерии:

2.1. ГОСО является системообразующей для региональной системы образования, выполняет помимо подготовки кадров функции регионального (межрегионального) научно-методического центра по широкому диапазону образовательных программ.

2.2. ГОСО является основным (единственным) поставщиком образовательных услуг по подготовке (переподготовке) специалистов определенного профиля (объем подготовки соответствующих специалистов составлял в течение последних трех лет не менее 25 % от потребности).

2.3. В составе имущественного комплекса ГОСО присутствуют ресурсные образовательные центры коллективного пользования и иные элементы инновационной инфраструктуры федерального значения или имущество организации в среднесрочной перспективе планируется использовать в рамках структурной перестройки системы образования в целях развития новых образовательных технологий, учебно-исследовательской деятельности и создания элементов инновационной инфраструктуры.

2.4. ГОСО осуществляет подготовку кадров для выполнения государственных функций, предусмотренных Конституцией РФ (образование, медицинское обслуживание, органы соцзащиты и т.п.).

2.5. ГОСО обеспечивает обучение и/или содержание детей с ограниченными возможностями здоровья, детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей.

*Главной особенностью подхода к определению границ ГСО должна стать более четкая целевая ориентация образовательных учреждений на выполнение конкретных функций в рамках государственной системы приоритетов развития образования, прежде всего, на повышение качества и доступности образовательных услуг населению, в соответствии с установленным Конституцией и законодательством РФ правом граждан на образование.*

*Ведущим направлением оптимизации сети ГОСО является поиск наиболее эффективных ОПФ и степени участия федеральных и региональных органов государственной власти в их управлении, с учетом следующих факторов:*

- состояние и тенденции распределения государственных полномочий в сфере образования;
- особенности целевых групп потребителей, на которые ориентированы образовательные организации;
- качество подготовки выпускников;
- финансовые результаты деятельности;
- состояние имущественного комплекса, инновационного потенциала.

*Необходимость оптимизации сети ГОСО предопределяет реструктуризацию ГСО по ряду направлений.*

*1. Перераспределение ответственности в сфере начального и среднего профессионального образования между уровнями государственной власти.*

В соответствии с Федеральным законом «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», на субъекты РФ возложена ответственность за предоставление гражданам начального и среднего профессионального образования (за исключением образования в федеральных образовательных учреждениях, перечень которых утверждается Правительством РФ).

В 2004–2006 годах осуществлена передача органам государственной власти субъектов РФ большей части образовательных учреждений начального и среднего профессионального образования (более 2500 организаций НПО и около 1000 организаций СПО). Вместе с тем, значительное число передаваемых организаций будут преобразованы в новые ОПФ (например, АУ), предусматривающие возможность гибкого участия РФ в управлении этими организациями, а также включения ГОСО в состав университетских комплексов.

Преобразование государственных образовательных организаций в другие, менее консервативные ОПФ, даст новый импульс к развитию этих организаций на основе привлечения к управлению заинтересованных крупных структур работодателей, расширения объемов образовательных услуг, финансируемых из внебюджетных источников.

При реализации этих мероприятий должны быть разработаны и введены в действие механизмы, законодательно ограничивающие возможности региональных органов власти уменьшать число образовательных организаций в субъекте РФ ниже уровня, обеспечивающего потребности населения и экономики региона в подготовке кадров со средним и начальным профессиональным образованием.

2. *Создание системы ведущих университетов (университетских комплексов) и исследовательских университетов.* Необходимо осуществить концентрацию наиболее работоспособных и эффективных образовательных ресурсов, способных решать задачи подготовки кадров высшей квалификации для фундаментальных научных исследований и разработок по приоритетным направлениям науки, техники и технологий.

Одним из важнейших факторов повышения качества подготовки кадров высшей квалификации в университетских комплексах и ведущих вузах станет глубокая структурная и программная интеграция образования и науки.

В состав этих структур, наряду с лучшими образовательными организациями высшего и среднего профессионального образования, войдут профильные научные и научно–производственные организации, что обеспечит интеграцию науки и образования в деятельности университетов, создаст условия для прохождения студентами научных и научно–производственных практик, обеспечит благоприятные условия для реализации крупных исследовательских программ.

Предусматривается возможность укрепления имущественных комплексов ведущих университетов (университетских комплексов) и исследовательских университетов за счет передачи им имущества государственных образовательных организаций, ликвидированных в силу их неэффективности.

В целом, увеличение доли образовательных услуг, предоставляемых университетскими комплексами и исследовательскими университетами, будет способствовать повышению качества российского высшего образования и его прозрачности для потребителей и инвесторов. Новые организационно–правовые формы этих организаций позволят эффективно сочетать государственную поддержку с внутренними стимулами к развитию.

3. *Сохранение и дальнейшее развитие государственных образовательных организаций,* обладающих выдающимися достижениями в определенных секторах образования, имеющие известность в стране и в мире научно-педагогические школы, уникальные исследовательские и учебные комплексы. В зависимости от специфики образовательной деятельности, способности привлекать внебюджетные источники финансирования, ГОСО либо сохраняют свой статус, либо будут преобразованы в АУ. При этом будет осуществлена их интеграция с профильными научными учреждениями.

4. *Укрепление региональных и межрегиональных образовательных систем.* В условиях низкой миграционной активности населения РФ принципиальное значение для общей эффективности образования, повышения доступности качественного образования для потребителей, имеет фактор регионализации при сохранении единого национального образовательного пространства. В среднесрочной перспективе основной объем качественных образовательных услуг стандартной номенклатуры будет доступен гражданам в границах своего или одного из близлежащих регионов. Сокращение участия РФ и усиление роли региональных органов государственной власти и муниципалитетов в управлении государственными образовательными организациями выступает стратегическим фактором модернизации российского образования.

Российская Федерация сохранит свое участие в управлении государственными образовательными организациями ВПО, имеющими системообразующее значение для региональных образовательных систем, обеспечивая их устойчивость и потенциал развития. *Не менее 50 % государственных образовательных организаций ВПО будут осуществлять* свою деятельность при минимальном участии в управлении федеральных

органов государственной власти. Основную роль в управлении этими организациями будут играть структуры государственно–общественного управления на региональном и местном уровне, заинтересованные корпорации и союзы работодателей. Такой подход обеспечит целенаправленную трансформацию и интеграцию региональной образовательной сети с учетом реальных потребностей территориальных рынков труда и образовательных запросов потребителей.

5. *Опережающая реструктуризация и развитие практико-ориентированного сектора образования*, включающего образовательные организации всех типов и видов, осуществляющих подготовку кадров для реальной экономики. Развитие практико-ориентированного сектора начального, среднего и высшего профессионального образования является фундаментальной частью образовательной политики Российской Федерации и преследует две цели: обеспечить готовность граждан, прежде всего молодежи, к занятости в условиях новой экономики и создать предпосылки для обучения на протяжении всей жизни.

Будут приняты меры и необходимые нормативно-правовые акты для глубокой интеграции практикоориентированного образования и рыночных государственно-общественных и частно-государственных структур, сформирована системы социального партнерства в этом секторе образования, опирающаяся на специальное законодательство, механизмы управления и финансирования образовательных организаций на основе достигнутых результатов.

6. *Развитие системы непрерывного профессионального образования*. Динамика состояния трудовых ресурсов Российской Федерации в среднесрочной перспективе (до 2010 г.) предполагает, что основным резервом повышения трудового потенциала будет система профессионального обучения взрослых. Образовательные организации, реализующие программы переподготовки и повышения квалификации, станут важной составной частью университетов и образовательных организаций, имеющих межрегиональное значение. Значительная часть этих организаций, не входящих в университетские комплексы, будут преобразованы в организационно-правовую форму АУ или в ОАО, пакеты акций которых могут быть проданы заинтересованным корпорациям или отраслевым департаментам региональных органов государственной власти, при сохранении блокирующего пакета акций в собственности федеральных или региональных органов государственной власти. Такой механизм обеспечит ориентацию организаций дополнительного образования на оперативные потребности рынка и создаст условия для участия работодателей в управлении этими организациями.

7. *Формирование рыночной инфраструктуры поддержки образовательных организаций*, направленной на производство учебного оборудования, учебников, оказание сервисных и консалтинговых услуг и т.п.

Государственные унитарные предприятия, включенные в состав университетских комплексов (около 50 % действующих унитарных предприятий в сфере образования), а также преобразованные в организационно-правовую форму ОАО, обеспечат дальнейшее развитие рынка необходимых товаров и услуг для эффективного функционирования образовательных организаций. В секторах, которые характеризуются слабым развитием рынка, блокирующие пакеты акций этих организаций будут сохранены в собственности Российской Федерации. По мере развития рыночной конкурентной среды в этих секторах, Российская Федерация будет осуществлять продажу своих пакетов акций на конкурсных аукционах.

8. *Научно-методическое обеспечение участия РФ в управлении организациями сферы образования*. Конституцией и законодательством Российской Федерации, на федеральные государственные органы управления образованием возложены сложные управленческие задачи, требующие проведения научных исследований и разработок, в рамках собственно системы образования, ее структуры, управления, финансирования,

содержания образования, контроля качества подготовки кадров, нормативно-правового обеспечения и т.п.

Необходимо сделать акцент на том, что предлагаемые в Концепции методы и механизмы реструктуризации только перечисляются - не подкрепляются оценкой экономических и социальных последствий их применения. К сожалению, в Концепции просматривается постулат об однозначной эффективности рыночного управления в сравнении с государственным, хотя история приватизации национальной государственной экономики не подтверждает этого. Тем более, что теперь речь идет о внедрении рыночных механизмов в такую государственно-образующую отрасль как профессиональное образование.

Для решения указанных задач предусматривается реструктуризация малочисленных и узкопрофильных организаций, интеграция научно-методических структур, способных обеспечить комплексные исследования и разработку инновационных решений в сфере образования, их широкую апробацию и научно-методическое сопровождение внедрения.

*Трансформация и реструктуризация ГОСО призваны способствовать:*

- укрупнению ГОСО за счет объединения ГО разных уровней;
- построению сети ведущих вузов и исследовательских университетов как основу концентрации ресурсов в целях воспроизводства кадров высшей квалификации для развития образования и науки мирового уровня;

- развитию практико-ориентированной подготовки кадров для реальной экономики на основе интеграции науки, образования и производства, создание университетских комплексов;

- созданию сети системообразующих и национальных вузов, способствующей интеграции региональных образовательных систем со структурами государственно-общественного управления и частично-государственных партнеров регионального и местного уровня, заинтересованными корпорациями и союзами работодателей;

- формированию системы повышения «человеческого капитала» на протяжении всей жизни на основе стимулирования дополнительных образовательных программ;

- повышению эффективности использования субъектами ГОСО государственной собственности и финансовых ресурсов образования на основе сочетания методов государственного управления и рыночных подходов, совершенствование ФМ СО в ГОСО.

В среднесрочной перспективе (к 2008 году) государственный сектор образования должен включать в себя:

- порядка 100 ведущих вузов и университетских комплексов на их базе, а также около 20 исследовательских университетов федерального уровня;

- до 500 организаций разных ОПФ федерального и регионального уровня подчиненности, осуществляющих подготовку квалифицированных кадров для разработок по приоритетным направлениям науки, техники и технологий, а также опытных инновационных производств;

- не менее 50 % государственных образовательных организаций ВПО будут осуществлять деятельность при минимальном участии в управлении федеральных ОГВ;

- рыночную инфраструктуру из 50 % унитарных предприятий, действующих в сфере образования, которые будут включены в состав университетских комплексов или преобразованы в ОПФ ОАО.

В результате трансформации в системе высшего профессионального образования появятся новые типы вузов (национальный, системообразующий, ведущий, исследовательский, инновационный), а также новые организационно-правовые формы вузов (АУ, ГУП, ОАО). По нашему мнению, появление новых типов ГОСО закономерно, а выделение их характерных особенностей и критериев позволит более четко определить границы ГОСО.

Анализ качества нормативно-правового обеспечения, поддерживающего идеи Концепции, позволил нам дополнить механизм оценки деятельности ГОСО для решения вопроса об определении их места в ГСО следующими критериями:

- качество образовательных услуг;
- эффективность деятельности субъектов ГСО и их потенциала к продвижению своей наукоемкой продукции на рынке;
- качество образовательного менеджмента, заключающегося в управлении процессами жизненного цикла образовательного учреждения.

С точки зрения системного подхода, необходимо реформировать также деятельность субъектов СГУ, относящихся к субъектам РФ. Уже сейчас ОГВ субъектов РФ должны формировать региональные механизмы реформирования и реструктуризации субфедеральных субъектов СГУ и указанных региональных секторов в целом (например, в рамках единой региональной целевой программы развития образования, далее – РЦПРО), учитывая при этом, что без модернизации ФМ СО не будет ни региональной системы образования, ни ее инвестиционной привлекательности и ориентированности на результат.

### **Подходы к реструктуризации и управлению субъектами высшей школы**

Изучение зарубежного опыта функционирования СГУ, частично изложенного в Кодексе лучшей практики в бюджетно-налоговой сфере, позволило нам в контексте Концепции участия РФ сформулировать *основные подходы* (комплексный, процессный, программно-целевой, критериальный, индикативный, стратегический) *к реструктуризации российского государственного сектора образования (ГСО) как сегмента СГУ и к управлению его субъектами в условиях трансформации имущественных и финансовых отношений*. Структура и содержание подходов представлено на рисунке 4.



Рисунок 4 – Основные подходы к реструктуризации ВШ как подсектора СГУ в условиях трансформации финансовых и имущественных отношений

Представленные подходы призваны способствовать повышению эффективности регулирования процессов реструктуризации при условии осуществления надлежащего финансового контроля. Нами предложен комплекс критериев оценки эффективности деятельности субъектов ГСО на основе инвестиционной привлекательности в условиях применения системы менеджмента качества.

При разработке подходов и критериев мы исходим из того, что управление субъектами обновленного ГСО будет осуществляться в условиях трансформации финансовых и имущественных отношений, которая уже происходит, но более низкими темпами, чем это необходимо.

Отметим, что применение на практике положений Концепции ФЦПРО на 2006-2010 годы, Концепции реформирования бюджетного процесса в РФ в 2004-2006 гг., основных положений проекта Концепции участия РФ в управлении государственными организациями, осуществляющими деятельность в сфере образования, а также Кодекса лучшей практики в бюджетно-налоговой сфере – будут способствовать ускорению трансформации:

- финансовых и имущественных отношений субъектов ГСО;
- деятельности каждого субъекта ГСО (внутренней трансформации, целью которой является устойчивое развитие субъекта);
- ГСО в целом (внешней трансформации).

Свидетельством того, что Правительство РФ и Минфин взяли курс на применение лучших практик функционирования сегментов сектора государственного управления (в том числе ГСО), является факт размещения рекомендаций МВФ, МБРР и экспертно-консалтинговых международных и отечественных организаций на сайте Минфина [14, 116].

Отметим, что все названные выше документы ориентированы на реформирование ГСО в условиях трансформации финансовых и имущественных отношений, а также на соблюдение ГО системы критериев, представленных на рисунке 4. Рисунок отражает наше мнение о принципиальности применения комплексного, программно-целевого, критериального, процессного и индикативного подходов в реструктуризации.

*Комплексный подход* формирует отношение ОГВ к государственной образовательной организации как субъекту, который:

- обладает высоким потенциалом (человеческим, инновационным, научно-исследовательским) и высоким уровнем активности к развитию;
- обладает правами распоряжения государственной собственностью;
- участвует в целевых программах – федеральных (ФЦП), региональных (РЦП), муниципальных (МЦП), финансируемых из соответствующих бюджетов – в целях осуществления образовательной деятельности;
- имеет среднесрочную программу деятельности и бюджет;
- подвергается в установленном порядке процедурам государственного финансового контроля (аудита);
- предоставляет в установленном порядке финансовую отчетность и качественную финансовую информацию (в том числе прогнозную).

*Процессный подход* реализуется с учетом государственных стандартов системы менеджмента качества и с акцентом на процессный подход (один из принципов менеджмента качества), сущность которого заключается в том, что желаемый результат (в т.ч. в образовании) достигается эффективнее, когда деятельностью и ресурсами (в т.ч. финансовыми – собственными, привлеченными и заемными) управляют как процессом.

*Программно-целевой подход* предполагает, что ОГВ обеспечивают участие ГО в ФЦП и РЦП (реже МЦП), причем, целевые программы имеют бюджеты развития и текущие бюджеты, которые качественно управляются администраторами бюджетных программ (органами государственного финансового управления). Каждая государственная образовательная организация имеет среднесрочную программу деятельности и бюджет,

утверждаемые в установленном порядке, и формирует качественные отчеты об их исполнении.

*Индикативный подход* отражает тот факт, что ФЦП и РЦП, в которых участвует ГО, являются элементами индикативного плана социально-экономического развития страны (территории). Каждая программа деятельности ГО имеет индикаторы эффективности использования ГИ и эффективности деятельности (образовательной, научной, инновационной).

*Стратегический подход* к формированию и развитию ГСО предопределяет необходимость модернизации механизма государственного регулирования деятельности вуза, развития организационно-методического аппарата формирования современного ФМ деятельности образовательных учреждений, инструментария теории и практики формирования и реализации их финансовых стратегий.

### **Трансформация государственного финансового регулирования деятельности вузов: сущность, направления, факторы**

Сегодня правительство не только осознает необходимость существенной модернизации содержания и структуры профессионального образования, но и предпринимает реальные меры для этого. Соответственно, трансформируется механизм государственного регулирования в сфере ВПО.

Сущность текущего этапа трансформации государственного финансового регулирования деятельности вузов, по нашему мнению, заключается, прежде всего, в адаптации его механизма в соответствии с требованиями международных норм ведения бюджетного процесса и учета, одним из основных среди которых является *прозрачность* (англ. *transparent*). Для достижения прозрачности действий органов власти и уполномоченных ими лиц на предоставление государственных услуг, бюджетного учета и отчетности осуществляется ряд мероприятий:

– в системе общественных (государственных и муниципальных) финансов начинает внедряться идеология Руководства по статистике государственных финансов Международного валютного фонда (РСГФ), главная цель разработки и применения которого заключается в том, чтобы обеспечить комплексную концептуальную и учетную основу, пригодную для анализа и оценки налогово-бюджетной политики, в особенности – результатов деятельности субъектов общественного сектора (сектора государственного управления);

– введены в действие инструкции Минфина РФ №№ 70н, 25н (изменения к Инструкции № 70н носят существенный характер) и 5н, позволяющие применять международные подходы ведения бюджетного учета и составления отчетности, в том числе метод начислений, в соответствии с которым результаты экономических событий должны отражаться в учете в тот период, когда они имеют место, независимо от того, были деньги получены или уплачены, или они причитались к получению или уплате. В общем случае момент, к которому относится экономическое событие, – это момент перехода права собственности на товары и предоставленные услуги, возникновения обязательства по уплате налогов, установления требования в отношении выплаты социального пособия или установления других безусловных требований (п. 3.41 РСГФ);

– структурирована новая Бюджетная классификация, которая продолжает совершенствоваться (с 1 января 2006 г., согласно Приказу Минфина РФ от 14.09.05 г. № 119н «О применении бюджетной классификации Российской Федерации для составления бюджетов всех уровней, начиная с бюджетов на 2006 год», в целях повышения прозрачности бюджетного учета и отчетности будут вновь внедряться новшества);

– Бюджетный кодекс (БК) РФ (а до него – Постановление Правительства РФ № 249 «О мерах по повышению результативности бюджетных расходов», утвердившее Концепцию реформирования бюджетного процесса в Российской Федерации) определил новую

категорию бюджетного процесса и бюджетного учета – расходные обязательства, то есть обусловленные законом, иным нормативным актом, договором или соглашением обязанности РФ, субъекта РФ, муниципального образования предоставить физическим и юридическим лицам, органам государственной власти, органам местного самоуправления, иностранным государствам, международным организациям и иным объектам международного права средства соответствующего бюджета (в том числе бюджета государственного внебюджетного фонда). Таким образом, бюджет стал определяться не как денежный фонд или форма образования и использования денежных средств на финансовый год, а как «форма образования и расходования денежных средств на финансовый год, предназначенных для исполнения расходных обязательств» муниципального образования, субъекта РФ и России;

– вводится в деловой оборот системы общественных финансов новый показатель финансового результата – чистая стоимость активов (разность между общей стоимостью активов и общей стоимостью обязательств); создано методическое обеспечение для отслеживания операций, связанных и не связанных с изменением показателей чистых активов;

– начинают применяться Международные стандарты финансовой отчетности в общественном секторе (МСФООС), и правила вышеупомянутых инструкций № 70н и 5н подтверждают это; то есть налицо конвергенция (сближение) положений бюджетного (некоммерческого) и коммерческого учета; очевидно, в скором будущем многие стандарты бухгалтерского учета будут общими для бюджетного и коммерческого учета и отчетности;

– внедряется система бюджетного учета и отчетности, сопровождающая бюджетный процесс, которая позволяет отслеживать не только правильность расходования бюджетных средств, но и результативность их использования по каждому бюджетному году, по среднесрочному периоду (три года), в рамках которого реализуются бюджетные программы (проекты), тем самым, создаются условия для их финансирования на основе программно-целевого подхода и применения зарекомендовавшего себя в общественном секторе метода бюджетирования, ориентированного на результат;

– осуществляется повсеместный переход на казначейское исполнение бюджетов всех уровней бюджетной системы РФ; с 1 января 2006 г. все кассовые операции по исполнению бюджетов должны производиться Казначейством от имени и по поручению бюджетных учреждений через соответствующие счета Казначейства и отражаться в отчетности о кассовом исполнении бюджетов, представляемой финансовым органам. Таким образом, если в СССР единым кассовым органом, в котором открывали свои счета бюджетополучатели и администраторы доходов (в современной терминологии) выступал Госбанк, то теперь им стало Казначейство, призванное быть независимым и беспристрастным источником информации об исполнении бюджетов для органов государственной власти, органов местного самоуправления и заинтересованных лиц;

– проводится большая работа по внедрению аудита эффективности использования бюджетных средств и государственной собственности, независимой экспертизы достоверности бюджетной отчетности органов государственной власти и муниципальных образований и качества управления общественными финансами: 23 апреля 2004 г. решением Коллегии Счетной палаты РФ принята Методика проведения аудита эффективности использования государственных средств, 3 декабря 2004 г. той же Коллегией принято решение об утверждении Концептуальных и методических основ аудита эффективности использования бюджетных средств и государственной собственности; указанные документы уже применяются Счетной палатой РФ, нарабатывается опыт, который будет востребован в целях проведения аудита и независимой экспертизы. Кроме того, 3 апреля 2006 г. Правительством РФ одобрена Концепция эффективности межбюджетных отношений и качества управления государственными и муниципальными финансами в Российской Федерации в 2006 – 2008 годах (Распоряжение № 467-р), содержащая концептуальные

основы для проведения экспертизы независимыми аудиторскими фирмами использования общественных финансов; осуществления в общественном секторе среднесрочного индикативного финансового планирования, бюджетирования, ориентированного на результат, и аудита (экспертизы) эффективности использования бюджетных средств и государственной собственности. В Концепции указано, что в общественном секторе реформирование общественных финансов должно осуществляться параллельно с введением управленческого учета и его инструмента - системы сбалансированных показателей (ССП).

Применение новых нормативных актов по бюджетной классификации, бюджетному учету и отчетности осложнено (и бюджетные бухгалтеры это уже осознали) не только техническими трудностями (речь идет о технике бюджетного учета), но и организационными проблемами: нужны стандарты бюджетного учета, унифицированные формы и подходы, формирование которых еще не завершено.

В России продолжается процесс трансформации национальной системы бюджетного учета, главной задачей которого является обеспечение прозрачности учета и отчетности в целях повышения эффективности бюджетных расходов и качества управления бюджетным процессом в целом.

Основные факторы, влияющие на трансформацию финансового механизма устойчивого функционирования вузов, выделены на рисунке 5.

Рисунок иллюстрирует целевые ориентиры развития образования в контексте Концепции ФЦПРО и нормативного обеспечения бюджетных реформ. Рисунок 6 не только демонстрирует воздействие целевых ориентиров, факторов и функций на систему ВПО как агрегированную совокупность вузов (институтов, академий, университетов разных видов и типов), но и является иллюстрацией необходимости реструктуризации ГСО (сегодня множество субъектов НПО, ВПО становятся структурными подразделениями вузов, а сами вузы нередко принимают решения об объединении) и трансформации финансового механизма регулирования деятельности образовательных учреждений, базирующейся на введении в указанный механизм новых рычагов, стимулов, результатов и инструментов.

Государство в целях эффективного регулирования деятельности вузов применяет регуляторы, стабилизаторы, социальные компенсации и льготы. Система льготного налогообложения позволяет регулировать виды образовательной и научной деятельности; налоговые социальные вычеты создают условия для стимулирования получения ВПО. Так, налогоплательщики, направившие средства на оплату обучения для себя или своих детей в образовательных учреждениях, в том числе, высших, могут получить возврат в размере суммы налога (в пределах 25000 рублей), уплаченного с доходов, потраченных на обучение. Государственные образовательные стандарты, процедуры лицензирования, аттестации, государственной аккредитации и их применение повышают качество образования и гарантируют достижение определенного уровня качества образования всеми вузами. Через государственные расходы государство удовлетворяет социальные потребности в области ВПО.



ФЦПРО – Федеральная целевая программа развития образования  
СЭР ПК – Стратегия экономического развития Приморского края  
ППО – послевузовское профессиональное образование

ВПО – высшее профессиональное образование  
СПО – среднее профессиональное образование  
НПО – начальное профессиональное образование

ОО – общее образование  
ДО – дополнительное образование  
СУУ – стратегический управленческий учет

Рисунок 5 – Целевые ориентиры развития образования и факторы, влияющие на устойчивое функционирование ВПО

Сущность *ответственного финансового менеджмента* (ОФМ) заключается в применении такого подхода к управлению вузом, который предполагает повышение его финансовой самостоятельности и изменение акцентов финансового контроля с жесткой регламентации расходов – на оценку результатов деятельности, т.е. на объем и качество бюджетных услуг в сфере образования и науки. Необходимость применения принципов ОФМ продекларирована в Кодексе лучшей практики в бюджетно-налоговой сфере [14], его принципы широко применяются в развитых странах. По нашему мнению, российское бюджетное законодательство ограничивает возможности применения вузами (как субъектами сектора государственного управления) принципов ОФМ, который предполагает управление не затратами, а результатами и ориентацию на достижение заданной результативности.

Оказывая одинаковый объем бюджетных услуг в сфере образования и науки, вузы различаются по результативности деятельности, измеряемой, прежде всего, удовлетворенностью потребителей услуг. Под *результативностью* деятельности государственного вуза мы понимаем достижение результатов или параметров, заявленных в качестве основных индикаторов деятельности и в установленном порядке утвержденных собственником (для субъектов ГСО – Минобрнауки РФ).

Важными *инструментами государственного регулирования в сфере ВПО*, в том числе в рыночной экономике, являются планирование и прогнозирование. Общегосударственное планирование определяет основные направления развития ВПО, устанавливает конкретные задачи и мероприятия по достижению долгосрочных целей. Планирование – ведущий элемент системы управления, важный инструмент реализации образовательной политики государства. В рыночной экономике *общегосударственное* планирование в сфере ВПО представлено *бюджетным* планированием, государственными образовательными и другими социально-экономическими программами, государственными заказами и заданиями, целевыми комплексными программами (в том числе региональными) и т.п. Планирование разделяют на директивное и индикативное, стратегическое и тактическое. На практике формы директивного и индикативного планирования сочетаются при реализации финансовой стратегии вуза.