

О РЕФОРМИРОВАНИИ МЕХАНИЗМА ФИНАНСОВОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ НАЧАЛЬНОГО ПРОФЕССИОНАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ

Выявлены особенности современного этапа развития начального профессионального образования. Определены факторы, оказывающие непосредственное влияние на организацию финансового обеспечения и формирование финансового механизма развития начального профессионального образования. Предложена функциональная классификация образовательных услуг начального профессионального образования для целей разработки нормативов их финансирования.

Ключевые слова: начальное профессиональное образование, образовательная услуга, финансовый механизм, организационно-правовая форма, финансовая деятельность.

Особенностью современного этапа развития начального профессионального образования (далее НПО) является неопределенность перспектив дальнейшего сохранения сектора в качестве самостоятельного уровня системы профессионального образования. Условием обеспечения функциональной жизнеспособности сектора российского НПО служит гибкость организационных форм деятельности, которая требует повышения разнообразия используемых инструментов достижения целей и расширение набора функциональных свойств элементов. К механизму его финансового обеспечения предъявляются требования не только обеспечивать функционирование учреждений НПО, но и своевременно реагировать на факторы изменения внешней среды. Вопросам финансирования НПО посвящены работы А.С. Борисова, А.С. Гармашовой, Т.В. Гериш, А.А.Киринюка, Г.К. Лапушинской, П.И. Самойленко и др. Однако тенденции развития НПО предполагают дальнейшую проработку отдельных вопросов финансового обеспечения данной сферы.

Изменения в функциях финансового механизма НПО вызваны необходимостью приведения их в соответствие с рыночными условиями работы учреждений этой сферы. Анализ предлагаемых форм организации деятельности учреждений НПО позволяет получить две основные классификационные группы, признаками которых выступает использование организационно-правовой формы и содержание деятельности. Анализ содержания приведенных в таблице 1 классификационных групп позволяет предположить возможность создания большого количества вариантов сочетания разных

признаков, учитывающих особенности в организации финансового обеспечения вновь создаваемых институциональных единиц НПО.

Необходимо акцентировать внимание на том, что условия формирования источников имущества и распоряжения им определяются местоположением НПО в границах рынка производителя. Поэтому регулирование финансовой деятельности организаций НПО осуществляется обществом в форме максимального ограничения их возможностей диктовать свои условия покупателю услуг. Этим обстоятельством объясняется стремление органов государственного управления НПО к использованию модели бюджетного учреждения, имеющей свои правила организации финансового обеспечения. Также понятно, что использование нормативного метода финансирования обеспечивает некоторые преимущества перед сметным, поскольку он позволяет ограничить влияние индивидуальных факторов роста затрат [1, 3].

Ограничение потенциальных доходов нацеливает бюджетные учреждения НПО на обес-

Таблица 1. Классификационные группы учреждений НПО

Организационно-правовая форма	Организация содержания деятельности
Бюджетные учреждения Автономные учреждения Иные формы некоммерческих организаций	Ресурсные центры Структурные подразделения центров многоуровневого профобразования Специализированный центр подготовки квалифицированных рабочих Группы НПО на базе учреждений общего образования

печение экономичности и эффективности осуществляемых расходов. Это соображение является сущностью финансового механизма, обеспечивающего выполнение соответствующих принципов бюджетного законодательства России. Например, влияние этого обстоятельства объясняет стремление к снижению доли времени, отводимого на индивидуальное обучение профессии, установлению укрупненных норм комплектования учебных группы, снижению роли материального обеспечения учебного процесса и т. п.

Помимо неблагоприятных условий внешней среды важной причиной уменьшения конкурентоспособности сектора НПО стало несоответствие направлений развития его финансового механизма потребностям включения учреждений в рыночную среду. Представляя качество услуг функцией от понесенных экономических издержек, логично предположить, что организационно-правовая форма некоммерческой организации не создает достаточных мотивов для нацеленности ее персонала на оказание качественных услуг. Соответственно, для обеспечения требуемого качества необходим особый механизм, включающий в себя методы компенсации дополнительных издержек и обеспечения коммуникаций с потребителями услуг, заинтересованными в повышении качества услуг. Также необходимо иметь в виду, что стремление к повышению эффективности расходов и частичному перераспределению ресурсов не может рассматриваться инструментом компенсации таких издержек из-за опасности несоблюдения технологии производства услуг как наиболее простого пути экономии затрат.

Модель финансового механизма как совокупности инструментов регулирования финансовых отношений, имеющих двойственную природу, наглядно объясняет способ получения необходимого эффекта. Им служит создание условий для разбалансированности доходов и расходов образовательной некоммерческой организации, то есть предоставление возможности осуществления дополнительных затрат, не обеспеченных бюджетными обязательствами. Результатом возникшего дефицита служит мотивация образовательной организации к направлению дополнительных расходов именно на повышение качества услуг, а также на организацию каналов коммуникаций с потреби-

телями услуг. Формой проявления интереса последних служит финансовый показатель, выраженный в участии заинтересованного потребителя в компенсации дополнительных затрат, в качестве которого может выступать плата за образовательные услуги.

Именно такая модель лежит в основе эволюции организационно-правовых форм отечественных бюджетных учреждений. Принципиальным отличием бюджетных учреждений «нового типа» и автономных учреждений от традиционной модели финансового обеспечения, зафиксированной в первоначальных редакциях БК РФ, служит расширение прав распоряжения доходами и имуществом, а также отказ от субсидиарной ответственности государства по обязательствам таких учреждений [5].

Препятствует работе механизма повышения качества услуг НПО специфическая структура контингента обучающихся. Поэтому, в отличие от рынков услуг общего образования и других секторов профессионального образования (далее ПО), в обеспечении качества образования в НПО относительно меньшую роль играет конкуренция, но принципиально важным является участие в установлении критериев качества потенциальных работодателей.

Таким образом, механизм финансового обеспечения организаций НПО также выполняет важную коммуникационную функцию по обеспечению связи между двумя видами рынков: производителя, закономерности функционирования которого определяют содержание образовательных услуг; и потребителя, функционированием которого обусловлены качественные параметры продукта образовательной деятельности. Такой подход предполагает необходимость выполнения определенных требований, предъявляемых к модернизации механизма финансового обеспечения, обусловленных изменениями социально-экономической среды, в которой работают образовательные организации НПО.

Для установления надежных связей с работодателями в условиях ограниченной мобильности рабочей силы организации НПО вынуждены ориентироваться преимущественно на нужды локального рынка труда. Этим обусловлена малая эффективность централизованного регулирования содержания образовательной деятельности, традиционно присущая нашей

стране. Напротив, использование индивидуальной модели организации механизма финансового обеспечения на уровне региона или отдельно взятой организации НПО увеличивает гибкость поведения сектора и его адаптацию к условиям локального рынка труда.

Последнее предположение подтверждается возможностями комбинирования разных организационно-правовых форм организаций НПО с вариантами технологии образовательного процесса. Причем оптимальным выглядит метод декомпозиции финансового механизма для выделения универсальных элементов, разнообразие вариантов комбинации которых обеспечивает необходимую гибкость, а классификация компонентов упрощает нормативное регулирование и заимствование положительного опыта применения однотипных инструментов управления финансами. Например, как уже было отмечено, нормативное финансирование обладает преимуществами перед использованием индивидуализированного метода определения финансовых потребностей учреждений на основе составляемой ими сметы расходов. Результаты выполненного анализа имеющейся практики разработки нормативов финансирования учреждений НПО [2, 4] свидетельствуют о целесообразности разграничения оказываемых ими услуг на основе функций, фактически возлагаемых обществом на НПО. Функциональная классификация источников финансирования таких услуг представлена в таблице 2.

Преимуществом предлагаемой классификации служит возможность приобретения финансовым механизмом НПО дополнительных возможностей стимулирования персонала образовательных организаций к повышению качества предоставляемых услуг, как одного из факторов, влияющих на финансовое обеспечение. Так, выделение социального компонента

услуг, с одной стороны, обеспечивает использование единых для НПО и общего полного образования нормативов подушевого финансирования, с другой – способствует формированию конкурентной среды этих двух сфер образования. Поставленные в сопоставимые условия финансирования образовательные организации НПО имеют возможность использовать свои конкурентные преимущества перед учреждениями общего образования, тем самым повышая устойчивость своего финансового положения.

Аналогичным образом выделение обучающей функции в качестве вида услуг, производство которого финансируется с применением индивидуального норматива, позволяет изменить методику формирования последнего. Представляется, что базовым элементом финансового норматива обучающей услуги могут служить материальные затраты на непосредственное обеспечение образовательного процесса, включая износ используемого производственного оборудования, в пропорции от которых определяется величина фонда оплаты труда и иные расходы. Преимуществом использования такого метода является относительная информационная прозрачность, обеспечивающая сопоставимость величины и структуры бюджетного норматива финансирования с аналогичными элементами программ дополнительного и непрерывного ПО. Содержание последних принципиально не отличается от профессионального компонента программ НПО. Поэтому финансовый контроль обоснованности бюджетных расходов НПО получает возможность опираться на данные работодателей и получателей услуг дополнительного ПО, заинтересованных в объективной оценке качества образовательной услуги.

В традиционной модели бюджетного учреждения устойчивость его финансового положения достигается реализацией принципа субсидиарной ответственности учредителя по обя-

Таблица 2. Функциональная классификация образовательных услуг НПО

Выполняемая функция	Содержание образовательной услуги	Источник финансирования
Социальная	Выполнение конституционных обязательств государства по обеспечению доступности общего образования	Бюджетные средства государства
Обучающая	Обеспечение процесса приобретения профессиональных навыков	Бюджетные и частично внебюджетные средства
Коммуникативная	Содействие в трудоустройстве путем получения профессиональной квалификации	Внебюджетные средства

зательствам созданной им организации. Соответственно, отказ государства от соблюдения этого принципа предполагает необходимость формирования другого механизма обеспечения финансовой устойчивости процесса предоставления образовательной услуги.

Альтернативными моделями определения объектов финансирования в современной российской ситуации могут выступать следующие варианты:

– учащийся как физическое лицо, выступающее в роли объекта образовательной услуги;

– образовательная программа как система действий по предоставлению единичной образовательной услуги.

Общим свойством обеих моделей является возможность установления их непосредственной связи с услугой. Причем преимущество применения первой в системе общего образования определяется наличием инструментов административного принуждения, основанного на конституционной норме российского права об обеспечении бесплатного общего образования. Тем самым обеспечивается финансовая устойчивость системы общего образования в целом, что, однако, не исключает снижения этого показателя для отдельно взятых учреждений в условиях конкуренции за учащихся.

В качестве недостатка первой модели, препятствующему ее переносу на сектор НПО, является частичное возложение функций контроля качества образовательных услуг на домохозяйства. Напротив, использование образовательной программы в качестве единицы расчета норматива финансирования профессионально-обучающей услуги обладает такими преимуществами, как повышенный уровень информационной прозрачности финансовых отношений, обеспечивающей контроль со стороны заинтересованных субъектов рынка труда, а также организационная гибкость в применении. В частности, свойство организационной гибкости обеспечивает возможность применения таких нормативов в отношении всех видов организации обучения профессиональному компоненту услуги.

Важным условием результативности применения норматива финансирования профес-

сионально-обучающей услуги является решение проблемы обеспечения финансовой устойчивости образовательного процесса, возникновение которой обусловлено отсутствием соответствующего опыта. Бесспорно, что стабильность образовательной программы, тем более в условиях ускорения технологического прогресса, значительно уступает аналогичному параметру организационно-правовой формы деятельности или субъекта-получателя образовательной услуги. Однако в условиях реформирования финансового механизма сектора НПО требование обеспечения устойчивости должно быть предъявлено к содержательным характеристикам образовательных программ. Поскольку подавляющее большинство профессий НПО ориентированы на освоение определенных технологий, преимущественно относящихся к массовым и традиционным видам деятельности, использование строгих критериев разграничения видов образовательных программ между разными уровнями системы ПО, с включением в их состав прогноза темпов устаревания технологий, является эффективным инструментом обеспечения финансовой устойчивости образовательных организаций сектора НПО.

В качестве критерия обоснованности образовательной программы НПО по признаку ее устойчивости предлагается использовать следующие признаки: массовость специальности, определяемую на основе соответствующих показателей локального рынка труда; регулярность воспроизведения спроса на кадры соответствующей квалификации.

Таким образом, на формирование механизма финансового обеспечения развития НПО влияет организационно-правовая форма, технологические особенности образовательного процесса и функции, возложенные обществом на сектор НПО. При определении объемов финансирования учреждений НПО, на наш взгляд, целесообразно выбрать в качестве объекта финансирования образовательную программу как систему действий по предоставлению единичной образовательной услуги, что будет являться эффективным инструментом обеспечения финансовой устойчивости образовательных организаций сектора НПО.

10.08.2012

Список литературы:

1. Борисов, А.С. Финансирование системы образования РФ на основе нормативно-подушевого метода / А.С. Борисов // Экономика образования. – 2010. – №6. – С. 60–68.
2. Гериш Т.В., Самойленко П.И. Нормативное финансирование учебных заведений НПО и СПО / Т.В. Гериш, П.И. Самойленко // Специалист. – 2008. – №12. – С. 23–25.
3. Киринок, А.А. Развитие системы финансового обеспечения начального и среднего профессионального образования. / А.А. Киринок // Вестник Саратовского государственного социально-экономического университета. – 2009. – №5 (24). – С. 74–82.
4. Лапушинская Г.К., Гармашова А.С. Региональный опыт нормативного подушевого финансирования учреждений НПО и СПО // Справочник руководителя образовательного учреждения. – 2010. – №2. – С. 25–31.
5. Лапушинская, Г.К. Финансовое обеспечение государственных и муниципальных учреждений новых типов // Нормативные документы образовательного учреждения. – 2010. – №9. – С. 26–35.

Сведения об авторе:

Чигрова Наталья Вячеславовна, старший преподаватель кафедры корпоративных финансов и оценки собственности Оренбургского государственного университета
460018, г. Оренбург, пр-т Победы, 13, ауд. 6504, тел. (3532) 372477, e-mail: finp@yandex.ru

UDC 37.014.543:377

Chigrova N.V.

Orenburg state university; e-mail: finp@yandex.ru

REFORMING FUNDING MECHANISM OF PRIMARY PROFESSIONAL EDUCATION

Features of the present stage of development of primary professional education are revealed. The factors, making direct impact on the organization of financial provision and formation of the financial mechanism of development of primary professional education are defined. Functional classification of educational services of primary professional education for development of standards of their financing is offered.

Key words: primary professional education, educational service, financial mechanism, organizational and legal form, financial activity.

Bibliography:

1. Borisov, A. Funding for education of on the basis of normative-per capita method / A. Borisov // Economics of education. – 2010. – №6. – P. 60–68.
2. Gerish T., Samoilenko P. Normative financing of educational institutions and NGOs ACT / T. Gerish, P. Samoilenko // Specialist. – 2008. – №12. – P. 23–25.
3. Kirinyuk, A. Development of the system of financial support of primary and secondary vocational education / A. Kirinyuk // Bulletin of the Saratov state socio-economic university. – 2009. – №5 (24). – P. 74–82.
4. Lapushinskaya G.K., Garmashova A.S. Regional experience normative per capita funding agencies and NGOs ACT / G.K. Lapushinskaya, A.S. Garmashova // The directory head of the educational institution. – 2010. – №2. – P. 25–31.
5. Lapushinskaya, G.K. Financing of state and local government agencies of new types // Regulations of the educational institution. – 2010. – №9. – P. 26–35.