

Чигрова Н.В., Солдатова Л.А.
Оренбургский государственный университет
E-mail: finp@yandex.ru; ladasold@mail.ru

ПРОБЛЕМЫ ФИНАНСОВОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ ПРОФЕССИОНАЛЬНОГО ОБУЧЕНИЯ КАДРОВ РАБОЧИХ СПЕЦИАЛЬНОСТЕЙ

В статье выявлены основные проблемы, связанные с финансовым обеспечением деятельности учреждений и организаций, реализующих программы профессионального обучения кадров рабочих специальностей на основе анализа опыта финансирования учреждений начального профессионального образования и положений законодательства о профессиональном обучении. Авторами предложены возможные пути решения выявленных проблем путем сочетания различных методов финансового обеспечения деятельности учреждений и организаций, реализующих программы профессионального обучения по программам профессиональной подготовки кадров рабочих специальностей.

Ключевые слова: кадровое обеспечение, начальное профессиональное образование, профессиональное обучение, финансовое обеспечение, финансовый механизм.

В рамках решения задач кадрового обеспечения отраслей, имеющих решающее значение для модернизации и технологического развития экономики Российской Федерации и субъектов РФ, поставленной Президентом РФ, в настоящее время происходит формирование сети учебных центров профессиональной квалификации, в том числе путем преобразования существующих учреждений начального профессионального образования.

Создание таких центров профессионального обучения предусмотрено Указом Президента РФ от 7 мая 2012 г. №599 «О мерах по реализации государственной политики в области образования и науки» и должно обеспечить преодоление разрыва между потребностями экономики в квалифицированных рабочих и реальным уровнем их подготовки в системе профессионального образования и профессионального обучения. Эффективная реализация данной задачи предполагает формирование определенной системы финансового обеспечения, которая должна учитывать накопленный опыт финансирования учреждений начального профессионального образования и новые требования к учреждениям и организациям, реализующим программы профессионального обучения. В связи с этим актуальным является выявление проблем финансового обеспечения профессионального обучения кадров рабочих специальностей и поиск новых форм организации финансового механизма их функционирования.

Особенностью тенденций развития начального профессионального образования последних лет являлась неопределенность перспек-

тив дальнейшего сохранения сектора в качестве самостоятельного уровня иерархически организованной системы профессионального образования. Несовпадение тенденций эволюции разных видов рынков препятствует прогнозированию изменений в структуре потребностей экономики в квалифицированных трудовых ресурсах, требований к содержанию их подготовки и возможных подходов к оптимизации системы профессионального образования.

Соответственно, условием обеспечения функциональной жизнеспособности сектора российского начального профессионального образования служит гибкость организационных форм деятельности, для достижения которой требуется повышение разнообразия используемых инструментов достижения целей и расширение набора функциональных свойств элементов. К его финансовому механизму предъявляются требования не только обеспечивать функционирование учреждений профессионального обучения по программам профессиональной подготовки кадров рабочих специальностей, но и своевременно реагировать на факторы изменения их свойств.

Изменения в функциях финансового механизма вызваны необходимостью приведения их в соответствие с рыночными условиями работы учреждений профессионального обучения по программам профессиональной подготовки кадров рабочих специальностей. Так, если организационно-правовая форма учреждений определяется принадлежностью их к участникам рынка производителя, то требования к содержанию их деятельности формируются на рын-

ке потребителя. Таким образом, анализ предлагаемых форм организации деятельности данных учреждений и организаций позволяет получить две основные классификационные группы, признаками которых выступает использование организационно-правовой формы и содержания деятельности, классификация представлена в таблице 1.

Анализ содержания приведенных в таблице классификационных групп позволяет предположить возможность создания большого количества вариантов сочетания разных признаков, служащих факторами особенностей в организации финансирования вновь создаваемых институциональных единиц учреждений профессионального обучения по программам профессиональной подготовки кадров рабочих специальностей.

Так, необходимо акцентировать внимание на том, что условия формирования источников имущества и распоряжения им определяются местоположением учреждения профессионального обучения в границах рынка производителя. Поэтому регулирование финансовой деятельности данных организаций осуществляется обществом в форме максимального ограничения их возможностей диктовать свои условия покупателю услуг. Именно этим обстоятельством объясняется стремление органов государственного управления НПО к использованию модели бюджетного учреждений. Также понятно, что использование нормативный метода финансирования обеспечивает некоторые преимущества перед сметным, поскольку пригоден для ограничения влияний индивидуальных факторов роста затрат.

Жесткое ограничение потенциальных доходов нацеливает бюджетные учреждения профессионального обучения на обеспечение 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.

Подобные действия снижают качество выполнения образовательной и социальной функций профессионального обучения, однако в условиях индустриального технологического уклада и при массовой подготовке кадров этот эффект может быть компенсирован совершенствованием технологии и организации производства. Напротив, появление кластеров постиндустриальной экономики сопровождается претензиями к качеству профессионального обучения, уровню технического оснащения образовательных организаций и требованиями по внедрению инновационных образовательных технологий.

Между тем, выполненный анализ свидетельствует о том, что одним из главных препятствий развития сектора профессионального обучения выступает сформировавшаяся в 1990-начале 2000-х годов практика финансового обеспечения начального профессионального образования, ориентированная на приоритет бюджетных источников финансирования и отказ от соблюдения пропорций распределения финансовых ресурсов. Определенную роль здесь сыграл и внешний фактор, связанный с тем, что наиболее пострадавшим от трансформационных процессов в российской экономике оказался именно ее индустриальный сектор. Особенностью восстановительного роста российской индустрии после кризиса 1998 года стало выявившееся уменьшение традиционных возможностей по компенсации некачественной профессиональной подготовки. А ориентация на скачкообразное повышение технологического уровня экономики, основанного на заимствовании зарубежных достижений, уменьшает заинтересованность работодателей именно в традиционных услугах сектора начального профессионального образования.

Таблица 1. Формы организации деятельности учреждений профессионального обучения по программам профессиональной подготовки кадров рабочих специальностей

Организационно-правовая форма	Организация содержания деятельности
1 Бюджетные учреждения	1 Ресурсные центры
2 Автономные учреждения	2 Структурные подразделения центров многоуровневого профессионального образования
3 Иные формы некоммерческих организаций	3 Специализированный центр подготовки квалифицированных рабочих

Помимо неблагоприятных условий внешней среды важной причиной уменьшения конкурентоспособности сектора начального профессионального образования 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 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 потребителями услуг. Формой проявления интереса последних служит финансовый показатель, выраженный в участии заинтересованного потребителя в компенсации дополнительных затрат.

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, зафиксированной в первоначальных редакциях Бюджетного кодекса РФ, служит расширение прав распоряжения дохо-

дами и имуществом, а также отказ от субсидиарной ответственности государства по обязательствам таких учреждений.

Препятствовала работе механизма повышения качества услуг начального профессионального образования специфическая структура контингента обучающихся, ограничивающая регулятивные возможности этого субъекта рынка услуг. Например, искажающие эффекты порождаются воспроизведением недостаточной для современной рыночной экономики мобильности рабочей силы, что обусловлено целым комплексом социально-экономических причин. Поэтому, в отличие от рынков услуг общего образования и других секторов профессионального образования, в обеспечении качества образования в начальном профессиональном образовании относительно меньшую роль играла конкуренция, но принципиально важным являлось участие в установлении критериев качества потенциальных работодателей.

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

Для установления надежных связей с работодателями в условиях ограниченной мобильности рабочей силы организации профессионального обучения вынуждены ориентироваться преимущественно на нужды локального рынка труда. Этим обусловлена малая эффективность централизованного регулирования содержания образовательной деятельности, традиционно присущая нашей стране. В рыночных условиях роль этого элемента ограничена задачами сохранения единства экономического пространства страны, достигаемыми путем установления наиболее общих квалификационных критериев оценки образовательного продукта. Напротив, использование индивидуальной модели организации финансового механизма на

уровне региона или отдельно взятой организации профессионального обучения увеличивает гибкость поведения сектора и его адаптацию к условиям локального рынка труда.

Последнее предположение подтверждается возможностями комбинирования разных организационно-правовых форм организаций профессионального обучения 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. Но также необходимо согласиться и с критикой Н.Г. Типенко современной практики определения нормативов финансирования на основе индивидуальных затрат учреждений: «При таком подходе каждое учреждение будет иметь «свой норматив» – ни роста эффективности расходов, ни равного подхода при «закупке» услуг у поставщиков-учреждений или организаций любой формы собственности достичь будет нельзя, будут фактические расходы» [1]. Напротив, оптимальным представляется предлагаемый этим исследователем отказ от упрощенной практики определения содержания услуги методом «одно учреждение – одна услуга».

Так, результаты выполненного анализа имеющейся практики разработки нормативов финансирования учреждений начального профессионального образования свидетельствуют о целесообразности разграничения оказываемых ими услуг на основе следующих функций, фак-

тически возлагаемых теперь обществом на сектор профессионального обучения [2]. Функциональная классификация и источников финансирования таких услуг представлена в таблице 2.

Преимуществом предлагаемой классификации служит возможность приобретения финансовым механизмом организаций профессионального обучения дополнительных возможностей стимулирования персонала образовательных организаций к поведению, нацеленному на повышение качества предоставляемых услуг. Так, выделение социального компонента услуг, с одной стороны обеспечивает использование единых для организаций профессионального обучения и общего полного образования нормативов подушевого финансирования, с другой – способствует формированию конкурентной среды этих двух сфер образования. Поставленные в сопоставимые условия финансирования образовательные организации профессионального обучения 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 методу 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 от использования такого метода является относительная информационная прозрачность, обеспечивающая сопоставимость величины и структуры бюджетного норматива с аналогичными элементами программ дополнительного и непрерывного профессио-

Таблица 2. Функциональная классификация образовательных услуг организаций профессионального обучения

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

нального обучения. Содержание последних принципиально не отличается от профессионального компонента программ начального профессионального образования. Поэтому финансовый контроль обоснованности бюджетных расходов организаций профессионального обучения получает возможность опираться на данные работодателей и получателей услуг дополнительного профессионального образования, заинтересованных в объективной оценке качества образовательной услуги.

Проблемой разработки нормативов финансирования профессионально-обучающей услуги представляется определение классифицирующего признака институциональной единицы. Например, анализ применяемых методик расчета нормативов подушевого финансирования свидетельствует о нерешенности задачи консолидации финансовых ресурсов – фактически эту функцию выполняет учреждение как организационная форма процесса расходования средств. Между тем, сохранение такого подхода противоречит целевой задаче осуществляемой в России бюджетной реформы по переход от содержания учреждений к финансированию производства услуг.

Свойства такой институциональной единицы должны удовлетворять требованиям обеспечения преобразования всех видов ресурсов, включая финансовые, в продукт определенного технологического процесса и имеющий форму образовательной услуги. Так, требованием реализации технологического процесса обусловлена необходимость придания этой единице организационной формы, обеспечивающей устойчивое воспроизведение деятельности и возможность ее планирования. Финансовой составляющей процесса предоставления такой услуги является устойчивость функционирования механизма возмещения понесенных затрат.

В традиционной модели бюджетного учреждения устойчивость его финансового положения достигается реализацией принципа субсидиарной ответственности учредителя по обязательствам созданной им организации. Соответственно, отказ государства от соблюдения этого принципа предполагает необходимость формирования другого механизма обеспечения финансовой устойчивости процесса предоставления образовательной услуги.

Альтернативными моделями такой институциональной единицы в современной россий-

ской ситуации выступают следующие варианты ее определения:

- учащийся, как физическое лицо, выступающее в роли объекта образовательной услуги;
- образовательная программа, как система действий по предоставлению единичной образовательной услуги [2].

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. Скорее в силу традиции, чем на основе формализованных обязательств государства, выполнение этой нормы обеспечивается наличием определенного, определяемого демографическими характеристиками населения, учебных мест. 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, препятствующей ее переносу на сектор организаций профессионального обучения, является частичное возложение функций контроля качества образовательных услуг на домохозяйства. Но если в сфере общего образования это обстоятельство служит фактором развития конкурентных отношений, то в сфере профессионального обучения отмеченная выше специфика комплектования обучаемого контингента снижает роль конкурентного механизма обеспечения качества образовательных услуг.

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 применение таких нормативов в отношении всех видов организации обучения профессиональному компоненту услуги.

Например, внимания заслуживает использование германского опыта организации спе-

специализированных групп начального профессионального образования в общеобразовательных школах. Естественным ограничителем здесь служат проблемы материально-технического обеспечения образовательного процесса, однако с учетом мобильности некоторых видов техники, возможностей использования современных информационных технологий т. п., отрицательное влияние этого фактора постепенно снижается. Также, обращает на себя внимание тот факт, что однотипные процессы имеют место при создании ресурсных центров и организаций многоуровневого профобразования.

Важным условием результативности применения норматива финансирования профессионально-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.

Таким образом, в условиях реформирования финансового механизма организаций профессионального обучения требование обеспечения устойчивости должно быть предъявлено не к организационно-правовой форме, а к содержательным характеристикам образовательных программ. При этом именно по этому параметру сектор профессионального обучения обладает конкурентными преимуществами перед другими уровнями системы профобразования. На-

пример, если приоритеты высшего профессионального образования нацелены на развитие творческих навыков, подготовку к работе в условиях нестабильной и изменяющейся среды, то подавляющее большинство профессий профессионального обучения ориентированы на освоение определенных технологий, преимущественно относящихся к массовым и традиционным видам деятельности. Поэтому использование установленных строгих критериев разграничения видов образовательных программ между разными уровнями системы профобразования, с включение в их состав прогноза темпов устаревания технологий, является эффективным инструментом обеспечения финансовой устойчивости образовательных организаций сектора профессионального обучения.

В качестве критерия обоснованности образовательной программы профессионального обучения 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[2].

Использование составного норматива финансирования препятствует обеспечению устойчивости финансового положения образовательной организации, поэтому использованию ресурсов должна предшествовать стадия их консолидации. Инструментом такой консолидации служат нормы наполняемости учебных групп, применение которых обеспечивает взаимное преобразование двух видов финансовых нормативов.

08.06.2014

Список литературы:

1. Типенко, Н.Г. Реформа бюджетных учреждений: кто выигрывает? [Электронный ресурс] / Н.Г. Типенко // Режим доступа: http://www.cmprog.org/pubs/rbu_who_wins.doc
2. Чигрова, Н.В. О реформировании механизма финансового обеспечения развития начального профессионального образования / Н.В. Чигрова // Вестник Оренбургского государственного университета. – 2012. – №9 – С. 84–88.

Сведения об авторах:

Чигрова Наталья Вячеславовна, старший преподаватель кафедры управления бизнесом факультета экономики и управления Оренбургского государственного университета, кандидат экономических наук, e-mail: finp@yandex.ru

Солдатова Лада Александровна, старший преподаватель кафедры управления бизнесом факультета экономики и управления Оренбургского государственного университета, кандидат экономических наук, e-mail: ladasold@mail.ru

460018, Оренбург, пр-т Победы, 13, ауд.6302, тел.: (3532) 372477