

На правах рукописи



**Курдюмов Александр Борисович**

**УПРАВЛЕНИЕ НЕГОСУДАРСТВЕННЫМ ВУЗОМ  
В УСЛОВИЯХ СМЕШАННОЙ МОДЕЛИ ОБРАЗОВАНИЯ**

Специальность 08.00.05 – Экономика и управление народным  
хозяйством (экономика, организация и управление  
предприятиями, отраслями, комплексами: сфера услуг)

**АВТОРЕФЕРАТ**

диссертации на соискание учёной степени  
кандидата экономических наук

**Москва – 2010**

Работа выполнена на кафедре теоретической и прикладной экономики Института мировых цивилизаций, обсуждена и рекомендована к защите на кафедре экономики социальной сферы экономического факультета МГУ имени М.В. Ломоносова

Научный руководитель: - доктор экономических наук, профессор  
Ахинов Григор Артушевич

Официальные оппоненты: - доктор экономических наук, профессор  
Рождественская Ирина Андреевна  
- кандидат экономических наук  
Гаврилова Валерия Евгеньевна

Ведущая организация: ФГОУ ВПО «Российский государственный  
университет туризма и сервиса»

Защита состоится 25 февраля 2010 года в 15.00 часов, в ауд. № 313 на заседании диссертационного совета Д 501.001.17 при Московском государственном университете имени М.В.Ломоносова по адресу: 119991, ГСП-1, г. Москва, Ленинские горы, МГУ, дом 1, строение 46, 3-й учебный корпус, экономический факультет.

С диссертацией можно ознакомиться в читальном зале Научной библиотеки МГУ имени М.В.Ломоносова (второй учебный корпус гуманитарных факультетов).

Автореферат разослан 25 января 2010 г.

Ученый секретарь  
диссертационного совета



Панкратова В.П.

## I. ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

**Актуальность диссертационного исследования.** В последние пятнадцать лет в России возникли и получили развитие негосударственные образовательные учреждения. За эти годы накоплен определенный опыт управления ими. Однако, в условиях социально-экономического кризиса даже успешные негосударственные вузы оказались под угрозой разорения (банкротства) или закрытия их административным путем ввиду недостаточного соответствия качественных перспектив их деятельности заявкам и потребностям государства и общества в целом. Поэтому негосударственный сектор вынужден менять устоявшиеся подходы к управлению и к финансированию своей деятельности. При этом важно отметить, что государство и общество нуждаются в негосударственном образовательном секторе.

Проблемы, с которыми сталкивается каждый негосударственный вуз, чрезвычайно многообразны. Они начинаются ещё со стадии формирования концепции управления данным вузом. Наличие постоянной необходимости адекватного реагирования на изменяющиеся условия в ситуациях многочисленных рисков как образовательного, так и финансового свойства вызывает потребность в научном осмыслении происходящих событий и на этой основе подготовке соответствующих рекомендаций по совершенствованию механизмов управления негосударственным вузом. Поэтому является чрезвычайно актуальным исследование роли и места негосударственных вузов в изменяющемся мире в связи с новыми стратегиями образования и правильное определение их функций, способов управления и источников финансирования.

Вопросы взаимодействия негосударственного вуза с государством выдвигают на повестку дня задачи стандартизации учебного процесса бюджетного финансирования и бюджетного контроля, которые должны осуществляться с учетом интересов и рисков всех социальных субъектов, имеющих отношение к образованию.

**Степень научной разработанности проблемы.** Проблемы управления негосударственным вузом в условиях России исследовались многими авторами. Так, по проблемам теории экономики образования писали Жильцов Е.Н., Зуев В.М., Чекмарев В.В., Якобсон Л.И.. По экономическим вопросам

управления образованием – Абанкина И.В., Балыхин Г.А., Клячко Т.Л., Молчанов И.Н., Федотов А.В. По вопросам управления негосударственными вузами есть работы Зернова В.А., Загородной А.А., Партылова А.С., Рамзаева В.М. По проблемам организационно-экономических механизмов функционирования негосударственных вузов особого внимания заслуживают работы Попова В.Г. и Четайкина Ю.В. По проблемам рисков в образовании – Вахштайна В.С., Константиновского Д.И. По вопросам финансового контроля в образовании – Воронина Ю.М., Феклина Д.И. По экономическим проблемам образовательной стандартизации – Дзегеленка И.И., Селезневой Н.А. Однако большинство авторов концентрировались главным образом на отдельных аспектах проблем негосударственных вузов, в частности на вопросах управления инвестиционной деятельностью, формирования и развития кадрового потенциала, управления инновационными структурами и развития предпринимательской деятельности в условиях рынка и других.

В целом ощущается дефицит комплексных исследований государственного видения рассматриваемых проблем. Практически не определены пути дальнейшего развития негосударственных образовательных структур, как и экономические основы их деятельности. Всё это и определило цель и задачи данного исследования.

**Целью** исследования является обеспечение эффективности управления негосударственным вузом в условиях смешанной модели образования.

**Задачами** исследования являются:

- 1) раскрыть смешанную модель образования, предполагающую наличие частного, общественного и государственного партнерства и соответствующую модель финансирования;
- 2) выявить организационно-экономические механизмы управления в системе негосударственного высшего образования, которые характерны для смешанной модели образования;
- 3) дать оценку возможных рисков государства, общества и самого негосударственного вуза в условиях его допуска к бюджетному финансированию;
- 4) раскрыть особенности бюджетного контроля над деятельностью негосударственных вузов с учетом концепции управления результатами и

предложить соответствующие рекомендации.

**Объектом исследования** выступают механизмы управления негосударственным вузом со стороны различных социальных субъектов в рамках смешанной модели образования.

**Предметом исследования** является внутривузовские организационно-экономические механизмы управления негосударственным вузом.

**Общетеоретической основой** является использование элементов диалектического метода (соразмерность, противоречивость, системность, качественная определенность, изменчивость).

Труды отечественных и зарубежных авторов по экономике, управлению и социологии образования послужили основой данной работы.

В работе были использованы также многочисленные нормативные материалы: законы РФ, постановления Правительства и нормативные акты Министерства образования и науки и других министерств и ведомств.

**Научная новизна** исследования заключается в следующих положениях.

**1. Уточняется природа и обосновывается место негосударственного вуза в системе российского образования.** Негосударственный вуз как некоммерческая организация имеет преимущественно общественную природу, что предполагает сочетание государственных, частных и общественных принципов. Соответственно и механизмы управления негосударственным вузом формируются на смешанных принципах и входят в систему государственно-общественного управления образованием.

**2. Доказано, что в условиях смешанной модели образования важным организационно-экономическим механизмом управления негосударственными вузами является госзаказ, который предполагает финансирование подготовки кадров по целевым государственным программам.** К числу других механизмов управления отнесены следующие: учредительство; фонды целевого капитала; прямая интеграция с бизнесом; интеграция учебных заведений в образовательные комплексы; контрактация; система образовательных стандартов; управление рисками; организация внутреннего и внешнего контроля; гармонизация потребностей вуза с потребностями работодателей и общества.

**3. Выявлены риски и критерии допуска негосударственных вузов к бюджетному финансированию.** Риски условно разделяются на социально-экономические и финансовые. Социально-экономические риски основываются на объёме и условиях обеспечения социальных гарантий в сфере образования. К финансовым рискам можно отнести следующие их виды: риск потери платежеспособности, риск сокращения доходов негосударственного вуза, риски необоснованного увеличения расходов или риски, связанные с ухудшением финансовых результатов хозяйственной деятельности негосударственного вуза как следствие неэффективного менеджмента. С учётом этого обозначены два основных критерия допуска негосударственных вузов к бюджетному финансированию. Первый – готовность негосударственного вуза к эффективному взаимодействию с органами государственной власти и управления в рамках смешанной образовательной модели. Второй – институциональная готовность рынка услуг, которая предполагает наличие спроса и конкурентного предложения на образовательные услуги, а также механизмов многоканального финансирования и общественного (бюджетного) контроля над деятельностью негосударственных вузов.

**4. Определены пути минимизации наиболее значимых финансовых рисков и процедуры контроля над деятельностью негосударственного вуза в условиях выделения бюджетных ресурсов по принципу «ориентации на конечные результаты».** Для обеспечения финансовой стабильности вуза необходимо применение методологии определения затрат на образовательные услуги на основе государственных образовательных стандартов и ежегодную разработку трехлетнего финансового плана (сквозное финансовое планирование). Процедура контроля предполагает: аудит эффективности использования бюджетных средств, мониторинг показателей эффективности деятельности бюджетополучателей, оценку соответствия фактических и плановых показателей результатов деятельности бюджетополучателей.

**Практическая значимость** исследования состоит в возможности использования его методологических подходов (в частности, к смешанной модели управления, к оценке рисков, к способам бюджетного контроля) в научной работе и применения его результатов в управлении негосударственными

вузами в современной России.

**Апробация работы** Теоретические и практические результаты диссертационного исследования были представлены на Международной научно-практической конференции в МЭФИ «Экономика России в условиях кризиса» (июнь 2009 года) и на Всероссийской научно-практической конференции в МГУ имени М.В. Ломоносова «Развитие процесса интеграции высшего образования России на основе Болонских принципов» (ноябрь 2009 года). Практические результаты диссертационного исследования используются при формировании организационно-экономических механизмов управления в Институте мировых цивилизаций, что подтверждается справкой о внедрении.

**Структура диссертации** Диссертация состоит из введения, трех глав, заключения, списка литературы, приложения. Текст диссертации изложен на 150 страницах. Список литературы включает 127 наименований источников.

## **ВВЕДЕНИЕ**

### **ГЛАВА 1. УПРАВЛЕНИЕ ОБРАЗОВАНИЕМ В УСЛОВИЯХ**

#### **ПОСТИНДУСТРИАЛЬНОГО РАЗВИТИЯ**

- 1.1. Место высшего образования в развитии современного общества
- 1.2. Управление имущественными отношениями и финансовым обеспечением
- 1.3. Механизмы управления в системе высшего образования

### **ГЛАВА II. АНАЛИЗ ОРГАНИЗАЦИОННО-ЭКОНОМИЧЕСКИХ МЕХАНИЗМОВ**

#### **ФУНКЦИОНИРОВАНИЯ НЕГОСУДАРСТВЕННОГО ВУЗА**

- 2.1. Институциональные основы формирования и управления негосударственными вузами
- 2.2. Организационно-экономические механизмы управления негосударственным вузом
- 2.3. Анализ системы контроля качества и оценки рисков

### **ГЛАВА 3. ОСНОВНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ СИСТЕМЫ**

#### **УПРАВЛЕНИЯ В НЕГОСУДАРСТВЕННЫХ ВУЗАХ**

- 3.1. Управление процессом внедрения системы образовательных стандартов в негосударственных вузах
- 3.2. Методические рекомендации по управлению рисками бюджетного финансирования
- 3.3. Рекомендации по организации системы бюджетного контроля

## **ЗАКЛЮЧЕНИЕ**

## **СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ**

## **ПРИЛОЖЕНИЯ**

## II. ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

### 1. Место негосударственного вуза в системе российского образования

В диссертационной работе отмечается, что в теории и практике управления высшими учебными заведениями присутствуют три основные модели управления: государственная, либерально-рыночная (частное управление имеет приоритет) и смешанная (государственно-рыночная, государственно-общественная и общественная).

При этом главные субъекты управления – государство, общество и бизнес участвуют в этих моделях различным образом. В государственной модели образовательные учреждения полностью административно подчинены государственным органам управления образованием, являясь их подразделениями.

Рыночная модель в чистом виде нигде не была реализована и не может быть внедрена в образование в силу неизбежного его разрушения. Однако ее элементы, так или иначе, присутствуют в странах с наиболее либеральной экономикой.

В смешанной модели государственные органы управления образованием оставляют за собой функции разработки стратегии развития образовательных учреждений и регулирования процесса реализации этой стратегии. Так, по отношению к образовательным учреждениям государство превращается в заказчика и потребителя образовательных услуг. Происходит децентрализация управления образованием, разграничение полномочий и ответственности между различными уровнями государства – федеральным, региональным, муниципальным, между государством и самим образовательным учреждением.

Смешанная модель управления образованием, которая в настоящее время формируется в РФ, предполагает введение рыночных отношений в организацию управления сферой социальных услуг, в том числе за счёт устранения различий между государственными и частными учреждениями и орга-

низациями, стимулирования частного сектора на создание альтернативной системы предоставления социальных услуг, внедрения частично рыночных принципов управления (квазирынков) в деятельность государственных и муниципальных структур.

В смешанной модели важным организационно-экономическим механизмом управления вузами является госзаказ. Госзаказ в системе образования предполагает финансирование на конкурсной основе государственных бюджетных и негосударственных организаций, участвующих в подготовке кадров по целевым государственным программам.

Кроме того, в процессе управления вузом в рамках смешанной модели могут применяться механизмы сетевого управления, означающие не иерархическую (вертикальную) систему управления, а горизонтальную систему самоорганизации. В современном обществе, как отмечается в работе, ряд учебных заведений связан сетевым образом так, что, входя в одну точку, студент может проложить любую траекторию. Условием существования подобной структуры является наличие институционального ядра: индивидуальной образовательной программы. Финансирование передается с обеспечения учреждений на обеспечение программ и проектов в сфере образования.

В смешанной модели образования основную роль в принятии и одобрении принимаемых решений играет общественность, общественные и профессиональные объединения, местные органы самоуправления и другие органы самоуправления, профессиональные союзы, добровольные объединения. Кооперативное поведение образовательного сообщества как результат согласований внутри него и диалога и компромиссов с другими социальными субъектами общества и экономики имеет приоритет над конкурентными механизмами борьбы и прямого соперничества. Общественная модель управления образованием реализуется, в частности, через механизм доверия и согласования, которые должны присутствовать во всех звеньях образования, на всех уровнях управления.

Так, на муниципальном уровне управления в последнее время был

сформирован целый ряд коллегиальных общественных органов. К числу таких организаций следует отнести: коллегии и советы муниципальных органов управления образованием, советы руководителей образовательными учреждениями, аттестационные комиссии, экспертные советы, научно-методические, учебно-методические советы и центры, конфликтные, медико-педагогические комиссии. Все эти общественные организации выполняют очень необходимую для своих территорий работу. При этом в работе особо подчёркивается, что в постиндустриальном обществе иерархические отношения субъект-объект теряют свое значение, и основное место начинают занимать социальные сети, построенные на принципах взаимопонимания и взаимообучения. Сетевые формы взаимодействия в управлении и самоуправлении экономикой, социальной сферой и в том числе образованием приобретают важную роль, то есть самоорганизация выходит на первый план. Теряют свое значение отношения власть-зависимость и в самом образовании, поскольку неспособны в необходимой мере дать должную мотивацию основным субъектам образовательного процесса. Научиться раз и на всю жизнь уже невозможно. Человеку придется научиться обучаться и переучиваться. Вместо механического подчинения главную роль будет играть способность принимать верные решения в условиях неопределенности. Саморазвивающийся человек и саморазвивающееся общество – вот прообраз будущего.

В постиндустриальном обществе открывается простор к самообразованию (неформальному), а также неформальному и негосударственному образованию в рамках формальной системы (т.е. частично общественному, частично частному). В этих условиях негосударственное образование – это уже один из элементов в системе образования нового общества.

Кроме того, в диссертации автором обосновывается позиция, что высший, средний и низший пороги доступности высшего образования, должны быть институционально структурированы. Например, это может быть аспирантура, магистратура и бакалавриат.

При этом, в работе рассмотрены имущественные отношения и соответ-

ствующие им подходы к финансированию в рамках смешанной модели управления образованием, которые имеют очень большое значение для организации управления негосударственным вузом. Основными источниками формирования имущества вуза являются следующие: купля-продажа, аренда, передача в безвозмездное пользование (ссуда), ипотека (залог). Имущество пополняется за счет средств бюджетов различного уровня, государственных внебюджетных фондов, за счет материальных и денежных взносов учредителей, добровольных пожертвований и целевых взносов юридических и физических лиц, за счет средств, получаемых от осуществления платной образовательной, предпринимательской и иной деятельности, за счет приватизации, изменения пучка прав собственности. Негосударственный вуз как некоммерческая организация является собственником переданного учредителем имущества, а также является собственником имущества, приобретенного в процессе деятельности некоммерческой организации.

Проведённый в диссертации анализ показал, что в последние десятилетия в России отмечается тенденция роста числа негосударственных вузов. Так, по данным Федеральной службы по надзору в сфере образования, количество государственных вузов и негосударственных в 2008 году практически сравнялось и составило 690 государственных и 674 негосударственных вузов. При этом, как видно из данных, приведенных в табл. 1, если количество государственных вузов остается почти неизменным, то число негосударственных постоянно растет. Особо знаменательным стал 2002 год, когда их число увеличилось на 125 единиц. В настоящее время негосударственные вузы составляют уже около 50% от всех вузов России, хотя в них обучается только около 20% от общей численности студентов РФ. В последние годы темпы прироста новых негосударственных вузов сократились. Это, во многом, связано с финансово-экономическим кризисом и соответственно ограниченным платежеспособным спросом населения на образовательные услуги.

Таблица 1\*

**Количество высших учебных заведений в РФ**

Показатель	1993	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
1. Количество государственных вузов	548	590	603	628	633	633	633	691	689	686	690
2. Количество негосударственных вузов	78	349	399	410	525	578	627	647	665	671	674

\* Составлено автором по данным Федеральной службы по госнадзору в сфере образования и науки

При этом важно отметить, что по данным, приведенным в табл. 2, порядка 50% студентов государственных вузов полностью оплачивают свое обучение. Это не совсем соответствует существующему стереотипу о том, что обучение в государственных вузах происходит бесплатно.

Таблица 2\*

**Численность студентов, обучающихся в государственных и негосударственных вузах РФ**

Показатель	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
1. Численность студентов, обучающихся в НОУ	202	251	345	369	433	664	867	1018	1121	1263	1342
2. Численность студентов, обучающихся на платной основе в ГОУ	470	530	954	1368	1782	2068	2322	2445	2695	2968	3128
3. Численность студентов, обучающихся на бюджетной основе в ГОУ	2576	2817	2874	2885	2923	2956	2965	3151	3228	3292	3268

\* Составлено автором по данным Федеральной службы по госнадзору в сфере образования и науки

И как видно из данных, приведенных в табл. 2, если показатель численности студентов, обучающихся в государственных вузах на платной основе, в 1997 году составлял только 15%, то с 1999 по 2003 гг. отмечается резкий рост данного показателя, который составил уже 44%. В настоящее время показатели численности студентов, обучающихся в государственных вузах на платной и бесплатной основе, уже почти сравнялись. Как видно из табл. 2, их соотношение составляет 48%. При этом постоянно растет и число студентов, обучающихся за плату в негосударственных вузах. Как следствие этого,

число платных студентов от их общего числа в РФ составило 4470 тыс. человек, или 57,7%.

Вместе с тем проведенный на примере Института мировых цивилизаций анализ отчетливо показал ограниченность возможности негосударственных вузов по увеличению своих доходов за счёт взимания платы за студентов. Поэтому в работе делается вывод, что необходим поиск новых источников доходов для негосударственных вузов.

## **2. Основные организационно-экономические механизмы управления негосударственными вузами**

В первой главе диссертационной работы также рассмотрены основные подходы к формированию организационно-экономических механизмов управления в системе негосударственного высшего образования. Данные механизмы управления характерны для смешанной (государственно-общественной и общественной) модели управления, которая в последние десятилетия формируется на территории Российской Федерации. В работе выявлено, что основным организационно-экономическим механизмом управления негосударственными вузами является госзаказ, который предполагает финансирование подготовки кадров по целевым государственным программам. К числу других основных механизмов управления отнесены следующие: учредительство; фонды целевого капитала; прямая интеграция с бизнесом; интеграция учебных заведений в образовательные комплексы; контрактация; система образовательных стандартов; управление рисками; организация внутреннего и внешнего контроля; гармонизация потребностей вуза с потребностями работодателей и общества. Далее рассмотрим более подробно каждый из этих механизмов. **Учредительство** как организационно-экономический механизм управления – это, прежде всего механизм обеспечения деятельности стратегически важными ресурсами. Учредитель несет и имущественную ответственность по обязательствам и долгам. Учредительство – строго целевое финансирование, ограничивающее маневр ресурсами, в том числе на рынках. Важно развитие механизма соучредительства, что под-

крепляется механизмом долевого финансирования или софинансирования.

Важным механизмом государственно-общественной модели управления образованием в России является распространение **фондов целевого капитала**. Данный механизм применяется особенно в тех странах, где государственная поддержка образования практически отсутствует, а частная благотворительность поощряется. От обычной благотворительности фонды целевого капитала отличает целевой характер и конкретное направление деятельности, а также способы инвестирования (порядок его использования). Недостаток состоит в том, что фонд сосредотачивается на доходах от инвестирования, а не на нуждах вуза. Поэтому фондам целевого капитала есть альтернатива: **прямая интеграция бизнеса** и вуза в рамках целевых образовательных программ.

Еще одним организационно-экономическим механизмом является **интеграция учебных заведений в образовательные комплексы** как по вертикали: вуз – ссуз, вуз – ПТУ, так и по горизонтали: вуз – вуз, создание университетских комплексов; использование единых ресурсных элементов, например, единой материальной базы и преподавательских кадров как в государственных, так и в негосударственных вузах.

Существует и такой организационно-экономический механизм управления образованием как **контрактация**. Государство определяет число студентов, которое оно готово профинансировать и устанавливает примерную оплату за каждого по соответствующему профилю. Вузам предлагается принять участие в конкурсе на выполнение этого заказа. С вузами, выигравшими конкурс, заключаются контракты на подготовку специалистов. Ещё одним из важнейших механизмов управления качеством образовательных услуг в условиях смешанной (государственно-общественной) модели является внедрение **системы образовательных стандартов** (в том числе в негосударственных вузах). Тем не менее, стандартизация обеспечивает сохранение единого образовательного пространства (единых требований к образовательной системе), т.е. играет систематизирующую роль, обеспечивает доступность опре-

деленного уровня знаний, снижает риски неквалифицированного обучения в целом, обеспечивает предсказуемость и стабильность в нашем непредсказуемом мире. В целом, если важно массовое доступное и эффективное обучение строго целевого назначения с надежной гарантией качества – стандартизация необходима. Чем ниже ступень образования, тем она более массовая, чем она более обязательна для общества – тем важнее стандартизация.

В диссертации отмечается, что внедрение системы Государственных образовательных стандартов в негосударственных вузах позволит рассмотреть вопрос об их поэтапном допуске к бюджетному финансированию в рамках государственного заказа. И в этой связи со всей очевидностью встает вопрос об оценке и управлении рисками. **Управление рисками** – это ответы на вопросы, какие существуют риски, каковы их пороговые значения. Оценка риска – уже риск, так как возможна ошибка. Важно определить риск принятия или неприятия той или иной стратегии поведения для общества, государства, образования, для социальных интересов людей, связанных с образованием. Целью управления рисками является предупредить риски, защитить от рисков и компенсировать возможные опасные последствия от поведения в условиях риска, а также допустить оправданный риск (так или иначе обоснованный). При этом, чем риск более определен, тем выше защищенность субъекта. В условиях финансово-экономического кризиса также необходимо учитывать и риск снижения объема бюджетного финансирования. Для негосударственных вузов следует учитывать риск возможного непоступления обещанных бюджетных средств, а, следовательно, необходимость строить иные стратегии взаимодействия с государством, обществом, рынками труда и услуг, изыскивать иные возможности для выживания и развития.

Кроме того, неотъемлемой частью управления негосударственным вузом является организация **внутреннего и внешнего контроля** над бюджетными ресурсами, которые выделяются на исполнение государственных и муниципальных заказов на образовательные услуги.

Контроль можно рассматривать, с одной стороны, как завершающий

этап управленческой деятельности в управленческом цикле (определение целей – организация исполнения решений – контроль исполнения), а с другой стороны, как неотъемлемую часть процесса принятия и реализации управленческих решений, как средство обратной связи в управленческих решениях. Контроль имеет свой цикл – от принятия решения о проверке до оформления результатов контрольного мероприятия, которые являются основанием для принятия соответствующих мер воздействия.

Другая важная проблема и механизм управления высшими учебными заведениями – **гармонизация потребностей вузов с потребностями работодателей и общества**, которая может осуществляться посредством:

- диагностики способностей и профессиональной ориентации;
- государственной службой занятости и деятельности отделов трудоустройства при вузах;
- деятельности государственной службы прогнозирования потребности в специалистах различного профиля.

Более эффективным механизмом управления и методом государственного регулирования образования может оказаться **программирование**, которое предусматривает наличие жесткой триады «цель – ресурсы (мероприятия) – результат». При этом возможен не только рекомендательный характер программ, но и активное государственное распределение финансовых ресурсов. Программирование может быть увязано с бюджетным планированием и носить межотраслевой, комплексный характер.

С учётом отмеченных выше тенденций развития в системе образования в работе подчёркивается, что в настоящее время необходима разработка и реализация таких механизмов управления в системе негосударственных вузов, которые бы действовали в интересах работников образования, способствовали выполнению целей и функций образования, соответствующих его социально-экономической природе. Управленческие, финансовые и прочие механизмы (схемы) должны быть также адекватны социально-экономической сущности образования.

### **3. Риски и критерии допуска негосударственных вузов к бюджетному финансированию**

С точки зрения управления в диссертации рассмотрен вопрос о соотношении государственного и негосударственного управления негосударственными вузами. Так, например, контроль со стороны государства над негосударственным вузом осуществляется главным образом посредством лицензирования на старте образовательной деятельности и аккредитации впоследствии. Другой вопрос – бюджетный контроль, в настоящее время который сводится к проверке соблюдения субъектами бюджетных отношений требований действующего законодательства и не направлен на решение задачи повышения результативности бюджетных расходов. Методы бюджетного контроля, традиционно применяемые в российской практике, не позволяют установить, насколько эффективно были использованы бюджетные средства и каков результат их использования. Для получения такой оценки необходимо применять специальные методы финансового контроля, которые позволят получить оценку уровня эффективности использования. И для этого необходимо провести адаптацию существующих методов контроля над использованием средств бюджета к требованиям концепции «управления результатами».

В то же время, анализируя и оценивая риски допуска негосударственных вузов к бюджетному финансированию, на наш взгляд, прежде всего, важно понимать специфику рассматриваемой ситуации. В конечном счете, нужно ответить на вопрос: кого допустить к финансированию, а кого не допустить, и каковы будут риски такого доступа как со стороны субъектов финансирования, так и со стороны объектов финансирования, как получивших, так и не получивших финансирование. При этом необходимо учесть риск не получить ожидаемое, что также важно, как и учесть риск потерять имеющееся.

В целом основные методологические подходы, предложенные в диссертации, к оценке рисков допуска негосударственных вузов к бюджетному финансированию могут быть следующими:

Первый. 1. Составить иерархию рисков, определить пороги каждого из значимых рисков как поведенческих, так и средовых, за которыми разрушение становится необратимым.

2. Определить стратегии образовательной политики с учетом этих рисков с системой мероприятий по распределению рисков по различным социальным институтам государства и общества. Прежде всего, уделять внимание наиболее важным рискам.

3. Определить необходимые пределы ответственности в соответствии с допустимыми пределами рискованного поведения для каждого социального института, участвующего в системе распределенного риска.

В демократическом обществе государство призвано отвечать за стабильность общественного развития. В соответствии со своим предназначением оно должно обладать наибольшим весом, в том числе в финансовой сфере, а значит, в наибольшей степени отвечать не только за свой собственный риск, но и в определенной мере за риски других социальных субъектов.

Второй. Оценка рисков, в том числе в отношении рисков государственного бюджета, может быть основана на экспертных оценках со стороны различных социальных институтов: независимых аудиторов, государственных контрольных органов, научно-педагогического сообщества, работодателей и других потребителей системы образования, студенчества. Важно знать также мнение широкой общественности по данному вопросу.

Третий. Оценка системы рисков бюджетного финансирования может быть дана с позиции экономической эффективности затраченных (или авансированных) средств. При этом расходы могут превысить эффект от реорганизаций, если учтены социальные последствия. Кроме того, риск допуска к финансированию необходимо взвесить с риском нефинансирования или недофинансирования. Одно дело – защищать денежные интересы, другое дело – защищать интересы образования. Во втором случае в особенности не обойтись без оценки социальных последствий принимаемых решений.

Четвертый. Оценка системы рисков бюджетного финансирования

должна быть произведена с позиции всей финансовой системы России, а не только с точки зрения расходов государственного бюджета. Важно также суметь соотнести предполагаемые бюджетные вливания с другими льготами по отношению к негосударственным вузам (арендными, социальными), с одной стороны, а с другой, с налоговыми поступлениями в бюджеты от соответствующих видов деятельности негосударственных образовательных учреждений. Следует определить отношение к предпринимательской и, прежде всего, к непрофильной деятельности негосударственного вуза. Любая деятельность образовательного учреждения должна производиться лишь в интересах сохранения качественной образовательной деятельности.

Кроме того, в работе подчёркивается, что в процессе управления рисками требуется провести классификацию событий на необходимые, случайные, маловероятные, которые зависят от того или иного субъекта или от тех или иных социальных сил или вообще не зависят от них, произвести иную классификацию событий с учетом как субъективных, так и объективных факторов. В чем-то могут помочь статистические и математические методы.

Проведённый во второй главе диссертационного исследования анализ позволил выявить следующие социально-экономические риски, которые могут возникнуть в случае допуска негосударственного вуза к бюджетному финансированию. К числу таких рисков можно отнести:

- сокращение уровня доступности образовательных услуг для потребителей;
- необоснованное увеличение роста расходов на образовательные услуги;
- снижение качества образовательных услуг;
- снижение квалификации персонала негосударственных вузов.

В этой связи предложен следующий порядок мероприятий по обеспечению минимизации риска, связанного с сокращением уровня доступности образовательных услуг для потребителей. В частности, в первую очередь, необходимо выделить ряд критериев, по которым федеральные, региональные и местные органы государственного управления смогут определять какие него-

сударственные вузы могут быть допущены к бюджетному финансированию при условии сохранения уровня доступности услуг. К их числу относятся:

- масштабы и категории деятельности образовательных учреждений;
- географическое расположение учреждений;
- количество образовательных учреждений различных правовых форм на численность населения;
- оптимальное соотношение бюджетных учреждений, автономных организаций и негосударственных вузов для населенных пунктов различных масштабов и др.

#### **4. Пути минимизации наиболее значимых финансовых рисков и процедуры контроля над деятельностью негосударственного вуза в условиях выделения бюджетных ресурсов**

В третьей главе диссертационной работы отмечается, что после допуска к бюджетному финансированию достаточно высока вероятность того, что с внедрением новых механизмов финансово-хозяйственной деятельности негосударственного вуза его руководители начнут внедрять новые более дорогостоящие технологии в оказании услуг. При этом они могут пойти по пути разработки и применение новых образовательных программ, а также по пути усовершенствования материальной базы, инвестиций в основные фонды и др. Кроме того, руководители негосударственных вузов могут начать менее эффективно использовать выделяемые им ресурсы на оказание услуг. Всё это в перспективе может привести к существенному росту удельных затрат на одного учащегося и, как следствие, росту бюджетных расходов всех уровней.

В этой связи нами предлагаются следующие мероприятия по минимизации риска необоснованного увеличения роста расходов на образовательные услуги. Так, основными инструментами минимизации риска значительного увеличения затрат на образовательные услуги и недопущения резкого роста государственных расходов в сфере образования должны стать:

- разработка и внедрение государственных образовательных стандартов для различных категорий обучающихся;

- разработка методологии определения затрат на образовательные услуги на основе государственных образовательных стандартов.

Далее рассмотрим **финансовые риски**, которые можно разделить на две группы:

- риск потери платежеспособности негосударственного вуза;
- риск некачественной подготовки отчетных документов для государственных регулирующих органов.

В диссертации достаточно детально рассмотрен каждый отдельный вид риска, входящий в эти группы, и представлены рекомендации по их минимизации. Например, мероприятия по минимизации риска потери платежеспособности негосударственного вуза должны носить системный характер и состоять из пяти основных блоков:

- разработка методики формирования бюджета движения денежных средств на среднесрочный период (год в разбивке по кварталам) и краткосрочный период (месяц);

- разработка регламента по формированию, контролю и анализу бюджета движения денежных средств;

- разработка формы бюджета движения денежных средств и альбома вспомогательных форм, необходимых для формирования бюджета движения денежных средств;

- разработка предложений по изменению организационно-функциональной структуры негосударственного вуза в части формирования структуры, отвечающей за выполнение платежной дисциплины организации;

- разработка типовых положений соответствующих структурных подразделений, должностных инструкций специалистов.

В работе также даны рекомендации по минимизации риска некачественной подготовки отчетных документов для государственных регулирующих органов. К их числу следует отнести:

- разработку унифицированной организационно-функциональной структуры финансово-экономического блока негосударственного вуза с учетом

масштабов и категорий образовательных блоков, предусматривающей штатные единицы, отвечающие за качественное и своевременное предоставление отчетных материалов в соответствующие государственные органы;

- разработку стандартных форм отчетности негосударственных вузов о своей деятельности;

- проведение (регулирующими органами) семинаров по повышению квалификации специалистов финансово-экономического блока негосударственных вузов по направлениям: бухгалтерские курсы, анализ финансово-хозяйственной деятельности организации, принципы организации бюджетного процесса, система управления платежами и другие.

В рамках подготовленных методических рекомендаций по управлению снижением рисков, связанных с возможностью доступа негосударственных вузов к бюджетному финансированию, в частности, для обеспечения финансовой стабильности работы образовательного учреждения в диссертации предполагается ежегодная разработка трехлетнего финансового плана (сквозное финансовое планирование).

Кроме того, в диссертации подчёркивается, что бюджетный контроль с позиции программно-целевого метода планирования и бюджетный контроль с позиции затратного метода различаются с точки зрения целей, методов и предмета контроля.

Как можно видеть из табл. 3 в зависимости от ряда факторов в негосударственном вузе можно выделить два направления бюджетного контроля – внешний и внутренний, каждый из которых имеет свой набор специфических приемов деятельности и использует специфические наборы критериев оценок для получения информации и объективных суждений о положении дел. В то же время аудит эффективности государственных расходов можно трактовать как способ многокритериальной оценки социальной и экономической эффективности расходования бюджетных ассигнований.

Таблица 3

**Основные элементы системы бюджетного контроля в условиях затратного и программно-целевого методов бюджетного планирования**

Элемент системы бюджетного контроля		Затратный метод бюджетного планирования	Программно-целевой метод бюджетного планирования
Субъект	Субъекты внешнего контроля	Контрольно-счетные органы законодательных органов власти	Контрольно-счетные органы законодательных органов власти; контрольные органы исполнительных органов власти
	Субъекты внутреннего контроля	Контрольные органы исполнительных органов власти и ведомственного контроля	Бюджетополучатели всех уровней
Методы контроля, в т.ч.	Общие приемы исследования объектов контроля	Ревизия, проверка, экспертиза, анализ, наблюдение	Ревизия, проверка, аудит, экспертиза, анализ, наблюдение
	Специальные приемы и способы исследования объектов контроля	Проверка целевого характера использования бюджетных средств; ревизия финансово-хозяйственной деятельности бюджетополучателей; анализ исполнения сметы бюджетных учреждений и др.	Дополнительные способы исследования объектов контроля: аудит эффективности использования бюджетных средств; мониторинг показателей эффективности деятельности бюджетополучателей; оценка соответствия фактических и плановых показателей результатов деятельности бюджетополучателей
	Критерии оценки, применяемые в ходе исследования объектов контроля	Соответствие финансовой деятельности проверяемого объекта требованиям законодательства; соответствие расходов бюджетополучателями утвержденным нормам, нормативам и сметам.	1. Критерии, применяемые при использовании затратной модели бюджетирования. 2. Дополнительные критерии исследования: социальная и экономическая эффективность бюджетных расходов
Предмет контроля		Фактические и плановые показатели расходования средств бюджетного фонда	1. Фактические и плановые показатели расходования бюджетных средств 2. Показатели, отражающие результат выполнения администраторами бюджетных средств своих функций.

Как видно из табл. 3, специфические характеристики содержания методов бюджетного контроля с применением программно-целевого подхода предполагают, что используются такие приемы исследования объекта контроля как – аудит эффективности использования бюджетных средств, мониторинг показателей эффективности деятельности бюджетополучателей, оценка соответствия фактических и плановых показателей результатов деятельности бюджетополучателей, а также законность и целевой характер расходования. В предмет контроля при программно-целевом методе включаются также показатели, отражающие эффективность использования администраторами бюджетных средств и, кроме того, эффективность исполнения ими посредством бюджетных расходов своих функций.

Контроль является одной из функций управления бюджетными средст-

вами, поэтому изменения в методах контроля влекут за собой и изменения во всей системе управления бюджетными ресурсами. Кроме того, в диссертации подчеркивается, что в настоящее время существует реальный риск негативного отношения со стороны населения к проводимым в системе образования реформам, и это обусловлено ожиданием снижения доступности образовательных услуг. К числу возможных способов решения данной проблемы можно отнести следующие:

- создание условий для распространения механизмов и форм публичной отчетности о работе учебных заведений всех уровней образования, а также независимого контроля (аудита) их финансово-экономической деятельности;
- увеличение соответствия качества услуг запросам потребителей. Соответствующий инструмент: привлечение потребителей к управлению вузами (попечительские, наблюдательные советы).

**Основные положения диссертационного исследования изложены автором:**

**в рецензируемых изданиях:**

1. Институциональные основы формирования негосударственного вуза //Сегодня и завтра Российской экономики, 2008, № 28. – 0,5 п.л.
2. Особенности управления негосударственным вузом //Сегодня и завтра Российской экономики, 2008, № 29. – 0,5 п.л.

**в других изданиях:**

3. Анализ организационных механизмов управления институтом //Материалы III Международной научно-практической конференции «Экономика России в условиях кризиса» 4 июня 2009. – М.: МЭФИ, 2009. – 0,5 п.л.
4. Управление рисками допуска негосударственных вузов к бюджетному финансированию //Всероссийская научно-практическая конференция «Развитие процесса интеграции высшего образования России на основе Болонских принципов» - М., МГУ имени М.В.Ломоносова, Экономический факультет; 26 ноября 2009г. – М.: МАКС Пресс, 2009. – 0,5 п.л.