

# Совершенствование финансового менеджмента

*Л.А. Кравцова*

• структура государственного задания • организационная структура • кластер образовательной организации

## Проблемы преобразований

Школа. Спектр восприятия при звучании этого слова широкий. От традиционно-педагогического видения до требований реализации гибкой модели управления функционированием и развитием современной школы в новых социально-экономических условиях.

Остаются нерешёнными проблемы, связанные с увеличением заработной платы до уровня средней заработной платы в регионе и расчёта заработной платы в зависимости от сложности и качества выполняемых работ по результату основной деятельности образовательной организации. Этот процесс обоснован требованиями федерального образовательного стандарта. С точки зрения педагогики образовательный процесс усложнился, увеличился объём и перечень выполняемых работ и функций. Это требует больше финансовых ресурсов.

Нормативно-правовое обеспечение на региональном и муниципальном уровнях решается фрагментарно или отсутствует. Это вызвано тем, что нет экономического обоснования увеличения объёма трудозатрат и затрат на реализацию преобразований и, как следствие, не предусмотрены источники финансирования, которые определяют возможность увеличения объёмов финансового обеспечения на реализацию требований государственного федерального образовательного стандарта и фонда оплаты труда образовательной организации. Есть проблемы введения НСОТ на местах, связанные с сохранением ЕТС, подходами к бюджетной смете и тенденцией увеличения заработной платы, в том числе, стимулирующих выплат за счёт увеличения объёмов работ, а не повышения базовой ставки по квалификационным группам за сложность и качество работ.

Государственная политика и государственное задание современной школе отражены в нормативно-правовой базе. Основная проблема на уровне реализации заключается в том, что эти меры могут быть истолкованы в зависимости от заинтересованности или понимания участников, обеспечивающих их исполнение и результативность, в сторону чисто экономической, как правило, или педагогической составляющей конечного результата.

## Государственное задание

Документами Министерства финансов и Минэкономразвития определено, что реформа бюджетного процесса должна сосредоточиться на внедрении в общественный сектор современных процедур и методов финансового менеджмента. Он представляет собой внутренние правила и процедуры главных распорядителей средств федерального бюджета, предполагает ответственность и подотчётность за деятельность и её результаты и включает в себя:

- а) определение наиболее эффективных способов использования ограниченных ресурсов для достижения целей социально-экономической политики;
- б) обеспечение эффективного исполнения принятых решений.

Улучшение финансового менеджмента главным образом направлено на создание условий и методологическое обеспечение внутренних преобразований и совершенствования процедур внутри главных распорядителей средств федерального бюджета.

Методологические основы законодательной базы определили нововведения, связанные со структурными изменениями управления в общественной сфере, и требуют реорганизации:

- организационно-правовых форм образовательных учреждений (субсидия, закупка бюджетных услуг);
- планирования и реализации учебного процесса (ФГОС, компетентностный подход);
- среднесрочного финансового планирования и бюджетирования, ориентированного на результаты.

В связи с принятыми решениями и условиями реализации государственной политики возникает задача формирования инновационных процессов в педагогической системе, которая должна обеспечить выполнение требований федеральных государственных образовательных стандартов.

## Проблемы реализации на уровне образовательной организации

Перед руководителями и специалистами ОУ стоит задача формирования внутренней образовательной среды в соответствии с требованиями внешней среды в иных социально-экономических условиях развития и функционирования. Такова реальность внешней среды и необходимая компетенция для современного руководителя и команды — гибкое эффективное мышление. Выработывая стратегию управления, образовательному учреждению необходимо понимать основные экономические законы, по которым взаимодействует общество и государство. Снижение рисков в первую очередь определяется совокупностью внутренних компетенций, необходимых организации. Динамика развития возможностей внутренних компетенций базируется на основных принципах управления изменениями:

- Измерение — это количественная оценка различных видов затрат и деятельности, которая была ранее, выполняется в настоящее время и планируется на перспективу. Без подобной оценки невозможно выявление основных задач развития, а также чёткого разделения основной деятельности и деятельности, приносящей доход.

*Кравцова Л.А.*

**Совершенствование финансового менеджмента**

- Прогноз — это анализ полученных при измерении оценок, основанный на понимании задач развития организации и экстраполяции выявленных тенденций на перспективу.
- Отбор — обеспечение знания критериев, которыми следует руководствоваться команде специалистов при достижении стоящих перед организацией целей.
- Сравнение — это алгоритм соответствия фактического состояния дел с заданным требованием нормативно-правовых актов (государственное задание). Выделяются и структурируются отклонения от нормы в функциональных процессах.
- Принятие решения — это планирование осуществление действий, необходимых для того, чтобы управлять и контролировать функциональные процессы, корректировать в соответствии с изменившейся ситуацией, использовать открывающиеся возможности.

Внутренняя среда (государственное задание и государственная услуга) современной школы должна быть детализирована до чёткой взаимосвязанной структуры, позволяющей принимать эффективные решения и обеспечивать результат в условиях государственно-общественного управления. Рамочные условия реализации требований законодательной базы при наличии противоречий и перечень базовых государственных услуг без инвариантной (неизменной) меры измерений экономического потенциала и педагогического результата осложняют реализацию государственной политики в сфере образования на уровне конкретной образовательной организации. Так, основной мерой измерений в государственном задании является переменная величина — потребители государственной услуги — количество учащихся. Внешний фактор такого показателя, независимо от педагогических показателей образовательной организации, — демографическая ситуация на конкретной территории. Динамика этого показателя действительно необходима органам управления образованием различного уровня. Показатели определяют принятие решений о расширении или строительстве школ, реорганизации сети образовательных учреждений, введение инновационных управленческих технологий и т.д. С позиции руководителей и специалистов ОУ при формировании внутренней среды необходимо обеспечить: управленческий потенциал (команда специалистов управленцев), экономический потенциал (активы школы), кадровый состав (специалистов профессионалов, реализующих образовательный процесс). Субсидия, как финансовый инструмент, требует точной калькуляции и расчёта себестоимости образовательных затрат в соответствии с требованиями федерального государственного образовательного стандарта и финансовой отчётности. Кредиторская задолженность и, как следствие, неэффективность управления (денег много или мало?) являются основанием фиаско руководителя и организации.

Преподавательский опыт автора в системе повышения квалификации специалистов образовательных систем показал, что основная проблема, связанная с системой сбалансированных показателей педагогической и экономической составляющей в управлении школы, возникает на этапе формирования структуры государственного задания и государственной услуги образовательной организации. Определено это тем, что отсутствуют измерители показателей, по которым предоставляется система финансовой отчётности, и связь данных показателей с образовательным процессом, реализуемым школой (школой управляет бухгалтер). Действительно, проблема соответствия макропоказателей отчётности с микропоказателями эффективности управления школы, которая влияет на перераспределение финансовых ресурсов, как внутри организации, так и в системе разных уровней управления образованием, не является новой. Однако в условиях финансирования на основе бюджетной сметы этот вопрос оставался внутри совокупных показателей статей расходов (кассовый метод исполнения бюджета). К этим финансовым инструментам совокупных показателей относится и принцип подушевого финансирования — «деньги следуют за учеником».

### Инвариантная мера измерений

Образовательная организация находится в процессе изменения организационно-правовых форм как следствие изменения условий и источников финансового обеспечения; образовательных стандартов и педагогических парадигм; реорганизации сети образовательных учреждений (изменение экономических отношений). *Инвариантная мера измерений* — это неизменная величина, которая отражает взаимосвязь элементов и объектов функциональных процессов и обеспечивает единую процедуру оценки (измерения) нормативных издержек (затрат) на обеспечение нормируемых показателей. Это важно для образовательных организаций при формировании стратегии и развития динамических возможностей, расширения внешних и внутренних компетенций. Процедура оценки необходима для контроля соответствия получаемых результатов заявленных требований государственного задания, реальности изменений внешней среды и перехода к эффективной модели управления, ориентированной на результат.

*Модель организационной структуры образовательной организации* отражает совокупность взаимосвязанных и взаимодополняющих нормативно-функциональных процессов и объектов управления по центрам профессиональной ответственности специалиста за непосредственный результат (условия пребывания, условия реализации образовательного процесса, образовательный процесс). Формирование функциональных областей строится на основе кластерного подхода и комплексном анализе деятельности команды специалистов.

*Кластер организации* рассматривается как совокупность взаимосвязанных объектов и функциональных процессов профессиональной деятельности специалистов, характеризующихся показателями непосредственного результата. В качестве непосредственного результата на выходе функционального кластера представлены нормативно-обеспеченное учебное место, рабочие места специалистов, релаксационные, технические площади. Административный уровень принятия решений обеспечивает управление и контроль непосредственных результатов на экономическом уровне (обоснование), финансовом уровне (планирование, отчетность) эффективности достижения педагогического результата: «стандарт на выходе», в соответствии с требованиями стандартов для каждой параллели образовательного процесса. Совокупность кластеров организационной структуры позволяет представить структуру государственного задания и государственной услуги и непосредственный результат на выходе каждого кластера, который формирует педагогический (конечный) результат «стандарт на выходе». Кластерный подход как инструмент планирования текущего функционирования и развития образовательного учреждения позволяет определить видение результата профессиональной деятельности, набор взаимосвязанных внутренних и внешних компетенций, требования к компетентности специалиста функциональной области и обосновать структуру профессиональной деятельности как каждого специалиста, так и группы специалистов при составлении должностных инструкций и заключении трудовых договоров. Одним из основных целевых показателей оценки эффективности работы общеобразовательного учреждения является соответствие деятельности законодательству Российской Федерации в области образования (приказ Министерства образования и науки Российской Федерации от 8 ноября 2010 г. № 1116). В качестве основополагающей совокупности требований к эффективности функционирования и развития современной школы принят Федеральный государственный образовательный

*Кравцова Л.А.*

#### Совершенствование финансового менеджмента

стандарт. Реализуемый школой образовательный процесс представлен совокупностью учебных программ и является вариативной мерой предельных затрат на реализацию учебно-тематического плана и режима работы школы.

#### Кластер условий пребывания

Включает совокупность нормативов данной функциональной области как непосредственный результат. Нормативное обеспечение условий пребывания включает перечень показателей исходя из требований нормативных документов от пожарной безопасности, освещённости, общей безопасности до площади учебного места и сопутствующих учебному месту функциональных площадей (мест), что вытекает из санитарно-гигиенических требований. *Непосредственным результатом*, который определён государственным заданием, является перечень нормативов, условий пребывания и количество кабинетов по размерам площадей с нормативно-обеспеченным количеством учебных мест. Точка отсчёта — *инвариантная мера измерения*: учебное место и сопутствующие ему функциональные места, а непосредственным результатом административно-хозяйственной области — кабинет для занятий с количеством нормативно-обеспеченных учебных мест. Единица измерения оценки затрат — учебное место. Непосредственный результат кластера «условия пребывания» позволяет оценить активы (основные фонды) школы и его экономический потенциал с точки зрения управления образовательными системами каждой параллели классов. Результат является исходным для следующих кластеров функциональных областей и зависит только от архитектуры здания, доли полезных площадей с нормативным количеством учебных и функциональных мест в общей площади здания, которые и есть актив школы.

#### Кластер условий реализации образовательного процесса

Включает организационно-педагогические технологии организации режима работы школы. Непосредственный результат — количество учебных мест с точки нормативной материально-технической оснащённости образовательного процесса по предметным областям. В этом случае происходит взаимодействие административно-хозяйственного персонала и учителя в процессе достижения единого педагогического результата и планирования финансово-хозяйственной работы школы на текущий (функционирование) и среднесрочный (развитие) периоды командой специалистов.

#### Кластер реализации образовательного процесса

Определяется характеристиками образовательных программ, которые зависят от совокупности учебных программ предметных областей, в соответствии с федеральным государственным образовательным стандартом и учебным базисным планом. Точка отсчёта — инвариантная мера измерения как отдельного предмета, так и образовательного процесса в комплексе реализации учебно-воспитательных задач, которую важно определить при калькуляции себестоимости учебно-предметной программы, реализуемой каждым учителем. Основными показателями образовательной программы при составлении учебно-тематических планов являются количество часов, отводимых базисным учебным планом на изучение учащимся конкретной предметной области, и вид занятия (применение педагогических технологий), проводимых учителем. *Единица измерения* в данном случае — традиционное занятие (урок), условия подготовки и проведение которого могут быть приняты за единицу, при калькуляции затрат и расчёте себестоимости образовательной программы для планирования функционирования и программы развития школы. *Непосредственный результат* кластера — образовательная

программа предметной области и их совокупность с учётом введения компетентного подхода. С точки зрения финансового планирования и отчётности выступает стоимостная калькуляция себестоимости образовательной программы.

Представленный алгоритм раскрытия структуры государственного задания и процедур формирования государственной услуги образовательной организации как общественного блага показывает, что споры между экономистами и педагогами не имеют экономических оснований, если позиция рассматривается в интересах человека, общества и государства. Взаимодействие профессиональной команды школы обеспечивает педагогический результат — «стандарт на выходе» и эффективность управления школой по конечному результату. *Соответствие* финансово-хозяйственного плана функционирования и программы развития *показателям педагогической системы* обеспечивает качество заданного результата как с точки зрения экономического обоснования (видение), так и эффективности затрат бюджетных средств (отчётность). Именно от образовательного процесса в соответствии с федеральным государственным образовательным стандартом формируется государственная услуга в сфере образования. *Требования* к педагогическому результату должны определять экономическое обоснование калькуляции и расчёта себестоимости государственных услуг. Экономическое обоснование педагогического результата позволяет профессиональной команде выделить совокупность внутренних и внешних показателей и компетенций, которые обеспечат соответствие показателей отчётности заданному (планируемому) результату и развитие динамики внутренних компетенций, решить задачу финансового обеспечения развития и функционирования образовательной организации. При принятии решений выбора и применения гибких технологий управления для достижения поставленных и планируемых целей образовательной организацией требуется понимание ситуации, в которой основным инструментом успешности становится координируемая и согласованная работа профессиональной команды, способной обеспечить развитие и функционирование ОУ в условиях радикальной внешней среды. Калькуляция себестоимости по нормативным издержкам (затратам) на основе совокупности функциональных кластеров применима для школы, деятельность которой состоит из ряда общих операций, и позволяет определить количество исходных ресурсов, необходимых для реализации образовательных программ федерального государственного образовательного стандарта. Образование — это особая сфера человеческой деятельности, в которой продуктивность, эффективность и креативность профессиональной деятельности субъекта образовательного процесса определяется наличием условий пребывания и существованием соответствующих условий реализации образовательного процесса. Невозможно получить результат заданного качества, не обеспечив нормативных условий пребывания, без материально-технической базы и кадрового потенциала реализации образовательного процесса, без поддержки государства и общества. Очень важно обеспечить алгоритмы соответствия и согласованности взаимосвязанных действий в педагогике и экономике всех уровней управления, решить те педагогические задачи, которые являются особенно значимыми для результативной профессиональной деятельности и имеют педагогическую специфику, экономические особенности, и обеспечить возможность реализации открытого диалога с государством в условиях кардинальных мер по созданию делового климата и эффективности осуществления преобразований.



**Лилия Адисовна Кравцова,**

директор Центра экономики дополнительного профессионального образования, профессор кафедры Московского института открытого образования, кандидат технических наук