

# Подготовка финансово-экономических работников для образовательных учреждений

**Михаил ЛЕВИЦКИЙ**, декан экономического факультета Московского городского педагогического университета, член Экономического совета Минобразования РФ, член Совета по образованию отраслевого Комитета Госдумы РФ, член-корреспондент РАО, профессор

Публикуется по: Лидеры образования. 2001. № 6.

## Постановка проблемы

Подготовка финансово-экономических работников для образовательных учреждений, а также повышение уровня правовой и финансово-экономической грамотности их руководителей становятся всё более актуальными в контексте проблем экономики образования. Необходимость реформ в этой области стала очевидной в период рыночных преобразований в 90-х годах прошлого века. В результате политики либерализации цен произошло резкое инфляционное снижение доходной части бюджета и сократились объёмы реального финансирования всех «бюджетопотребляющих» сфер. Попытка демпфировать социальные последствия этого процесса посредством повышения заработной платы работникам сферы образования немедленно привела к перераспределению бюджетных средств между «зарплатными» статьями и расходами на поддержание и развитие материально-технической и учебной базы образовательной деятельности в пользу первых.

Однако за истекшее десятилетие не удалось ни приблизить реальную заработную плату (по критерию покупательной способности) отраслевого персонала всех категорий к доперестроечным реалиям, ни обеспечить хотя бы прежнюю структуру расходов учебных заведений, например, по показателю «доля заработной платы в общих расходах учреждения». Поэтому лейтмотивом экономической части всех реформ и концепций последних лет (Закона «Об образовании», Закона «О высшем и послевузовском образовании», Национальной доктрины образования, Федеральной программой развития образования) стало требование о безусловном повышении объёмов бюджетного финансирования образования.

Система профессионального образования всех уровней — от начального до высшего — столкнулась кроме «фоновой» ситуации недостаточного финансирования с рядом дополнительных социально-экономических проблем, характерных, впрочем, для всех стран с рыночной экономикой. Так, если в плановой экономике приём в профессиональные учебные заведения определялся потребностью народного хозяйства в специалистах разного уровня образования и квалификации в соответствующей перспективе, то в новых общественных условиях этот критерий уже не является определяющим. Исключение составляют лишь отдельные сферы общественной деятельности, регулируемые государством через бюджетное финансирование, в частности, общее среднее образование, медицина (в пределах государственных гарантий обязательного медицинского страхования), фундаментальная наука и т.п. Вероятный характер потребностей рынка труда и их высокая неопределённость приводят к тому, что контрольные цифры бюджетного приёма в учебные заведения профессионального образования выполняют скорее социальную, нежели экономическую функцию. Социальные критерии, во всяком случае их верхние границы, весьма размыты. Это обстоятельство не в последнюю очередь обуславливает и остаточный принцип финансирования.

Хроническое недофинансирование сферы образования привело к необходимости включить факторы «самовывживания» и развивать экономическую инициативу образовательных учреждений. Однако масштабы и эффективность этого процесса зависят от уровня подготовки кадров и в том числе директорского корпуса.

## История вопроса

Первые шаги реформирования экономики образования относятся к 1990 г., когда известным приказом Гособразования СССР № 45 был введён новый экономический механизм. Заимствованные из производственной сферы институты хозяйственного расчёта: фонд производственного и социального развития (ФПСР), фонд материального поощрения (ФМП), единый фонд финансовых средств (ЕФФС) были трансформированы применительно к специфике учреждений образования. Положительным моментом здесь стала попытка включить механизм финансово-хозяйственной инициативы коллективов учебных заведений, для того чтобы стимулировать привлечение дополнительных внебюджетных средств, а также найти резервы экономии бюджетных ассигнований.

Однако открывающиеся возможности были фактически блокированы неготовностью персонала к их реализации, с одной стороны, и нормативно-правовым регламентом деятельности учреждений — с другой. Иными словами, для реализации учебными заведениями нехарактерных для них дополнительных функций хозяйствующих субъектов не было создано ни кадровых, ни правовых предпосылок. Успехи на этом пути некоторых учреждений хотя и были исключением из общего правила, всё же свидетельствовали о стратегической перспективности выбранного направления.

С реализацией упомянутого механизма были связаны и первые шаги экономической учёбы руководителей образовательных учреждений для работы в новых условиях. Проводились многочисленные специальные семинары для директорского корпуса. Однако в целом процесс подготовки и повышения квалификации кадров в этом направлении был спонтанным и бессистемным.

В 1992 г. в связи с принятием Федерального закона «Об образовании», казалось бы, открылись новые перспективы. Действительно, в Законе были ответы на многие вопросы: об увеличении доли бюджетных средств на образование (ст. 40), о повышении уровня оплаты труда педагогических работников (ст. 54), о переходе на нормативное финансирование (ст. 41) и т.д. Практически сразу же началась разработка конкретных механизмов реализации норм Закона. Одним из документов здесь стала «Концепция реформирования экономики образования» (авторы М.Л. Левицкий, В.В. Лившиц, Н.Г. Типенко), где обосновывались такие принципы реформирования отраслевой экономики, как многоуровневое и многоканальное финансирование, финансово-хозяйственная самостоятельность образовательных учреждений, уровневая дифференциация нормативов и др. Некоторые из этих принципов были положены в основу экономических разделов Федерального закона «О внесении изменений и дополнений в Закон РФ «Об образовании» (1996 г.).

Новый статус образовательных учреждений как юридических лиц (ст. 12) определял широкие перспективы развития их экономической инициативы. Однако эти возможности и по сей день во многом не реализованы. Поначалу отрасль практически никак не реагировала на эту норму Закона. Затем, не в последнюю очередь под административным давлением и угрозой негативных правовых последствий, началась характерная для российской истории массовая кампания по «переводу» подведомственных учреждений в требуемый уже не только отраслевым законодательством, но и Гражданским кодексом статус. Проводимый мною многолетний мониторинг этого процесса свидетельствует, что многие руководители и сегодня не адаптированы не только к новым правам и возможностям, но и к новому уровню административной, налоговой, финансовой ответственности. Одна из причин сложившейся ситуации в том, что в процессе осуществления (или, скорее, неосуществления) намеченных Законом экономических реформ игнорируется «человеческий фактор».

Последние годы новейшей истории экономики образования отмечены обилием проектов реформ, законодательских инициатив и концептуальных документов. Непрерывающиеся обсуждения всё новых программных документов в этой области, во многом повторяющих ключевые принципы Закона и не реализованные в течение более 8 лет, исчерпали лимит доверия работников образовательных учреждений к отраслевым экономическим реформам. Этим, в частности, объясняется и весьма вялая реакция большинства руководителей учебных

заведений на очередные всплески законотворчества в рассматриваемой области. Впрочем, если некоторым идеям, таким, как нормативное финансирование, всё же удастся снова «овладеть массами», то очевидны серьёзные социальные последствия.

Принцип нормативного финансирования активно упоминается в разных документах с 1992 г. В разные периоды он принимал разные формы: «деньги следуют за учащимися» и «образовательный ваучер» (не получившие поддержки на парламентских слушаниях 1998 г.), «подушевое финансирование». Сам по себе норматив подушевого финансирования не приводит к увеличению общего объёма средств, выделяемых сфере образования. Следовательно, даже если предположить, что федеральный норматив финансирования на одного учащегося (воспитанника) и будет законодательно установлен, может оказаться, что для конкретных муниципальных образований он станет недостижимым без специальных дотационных технологий. Последнее же в любом случае означает необходимость увеличить общий объём финансирования образования, что при нынешней величине бюджета предполагает его перераспределение в пользу образования за счёт других отраслей.

Концепции сегодняшних реформаторов исходят из того, что введение норматива в основном должно способствовать «справедливости», «прозрачности», «открытости» при распределении **имеющихся** средств. То есть вопрос об увеличении финансового наполнения норматива для решения социально-экономических проблем образовательных учреждений отодвигается на второй план. Однако социальные ожидания большинства педагогических работников, и в том числе руководителей учебных заведений, связаны с решением именно через норматив проблем реального финансирования.

Мы делаем этот вывод, опираясь на мнения сотен и сотен директоров, с которыми приходится встречаться на экономических семинарах в различных регионах РФ. Налицо ещё одна проблема, обусловленная недостаточной информационной включённостью отраслевого менеджмента (особенно его базового, наиболее массового звена — общеобразовательных учреждений) в происходящие в экономике образования процессы.

## **Итоги и перспективы**

Накопленный опыт в области экономического образования отраслевого персонала позволяет выделить несколько крайне актуальных направлений деятельности, которые различаются степенью эффективности достижения конечных целей.

1. Масштабная задача состоит в том, чтобы повысить общий уровень правовой и финансово-экономической грамотности руководителей образовательных учреждений. Речь не идёт о переквалификации «педагогов по образованию и призванию» в финансовых менеджеров. Нынешний статус образовательного учреждения — юридического лица — диктует абсолютно новые задачи по сравнению с должностными обязанностями прежнего директора школы. Например, акт налоговой проверки (с которой уже сталкиваются многие руководители) подписывает не бухгалтер, а директор.

Коренным образом меняются договорные отношения при переходе от системы трудовых договоров (по КЗоТу) к гражданско-правовым (регулируемых Гражданским кодексом); специальные знания требуются для того, чтобы лишь обсудить вопрос о столь популярной сейчас идее создания Попечительских советов в форме юридического лица. Даже чтобы принять благотворительные пожертвования или целевые взносы, необходим хотя бы минимум профессионализма. Позиция некоторых руководителей, считающих, что для решения этих и многих других подобного рода задач есть бухгалтер, неубедительна по многим причинам. Во-первых, уровень квалификации бухгалтерских работников, состоящих как в штате самого образовательного учреждения, так и в штате централизованных бухгалтерий, в новых условиях хозяйствования оставляет желать лучшего. Во-вторых, опора на бухгалтера по всем вопросам во многом лишает руководителя самостоятельности в решении экономических и финансовых задач и в перспективе может привести к его полной зависимости.

Экономическая и правовая учёба директорского корпуса ведётся в основном в институтах

повышения квалификации руководителей образования, а также на факультетах повышения квалификации высших педагогических учебных заведениях в составе курсовой переподготовки. Рассматриваемый аспект включается в качестве как модуля в общую программу периодического повышения квалификации.

Недостатки такой организации очевидны. Во-первых, «пропускная способность» учреждений повышения квалификации не позволяет решить проблему экономического и правового всеобуча (в известном смысле — ликбеза) в сжатые сроки и далее регулярно поддерживать уровень соответствующей квалификации всего директорского корпуса. Это необходимо по причине того, что отраслевая нормативно-правовая база весьма динамично обновляется. Во-вторых, программы соответствующих модулей существенно различаются в зависимости от вида образовательного учреждения как по содержанию, так и по объёмам учебного материала. В результате уровни подготовки директоров различаются не только в региональном разрезе, но и по степени «удалённости» от объективных потребностей практики. В-третьих, слабая мотивация многих директоров к экономико-правовому образованию снижает эффективность стандартных форм повышения квалификации.

Пути решения перечисленных и других проблем в области профессиональной подготовки могут быть проиллюстрированы на примере организации работы в системе Московского комитета образования (МКО). Здесь в 2001 г. приказом по МКО была объявлена экономико-правовая аттестация директорского корпуса. Её главная задача — обеспечить соответствие знаний и практических навыков у руководителей всех типов учреждений образования столицы (юридических лиц) временному стандарту («Минимуму знаний и умений руководителей образовательных учреждений — юридических лиц г. Москвы в области финансовой и планово-экономической деятельности»).

Поставленная задача реализуется в несколько этапов. На первом такую аттестацию проходят наиболее подготовленные директора, которые полностью владеют упомянутым «Минимумом...». На втором этапе для неподготовленных руководителей организуется специальная курсовая подготовка (дифференцированно по типам учебных заведений), которая также завершается аттестацией. Кроме того, предполагается развернуть сеть консультационных услуг и информационного обеспечения. Срок действия выдаваемого аттестата требует периодически подтверждать соответствующую компетенцию его обладателя.

Проект «Минимума...» был доведён до всех директоров учебных заведений г. Москвы и его окончательный вариант сформирован с учётом поступивших от них замечаний и предложений.

2. В соответствии с нормативными документами Минфина РФ учреждения образования (юридические лица) могут осуществлять бухгалтерский учёт несколькими способами. Наиболее распространены следующие:

- введение в штат учреждения должности (должностей) бухгалтера;
- обслуживание через Централизованные бухгалтерии (ЦБ). Второй вариант имеет принципиальную особенность — необходимо заключить гражданско-правовой договор между образовательным учреждением и ЦБ. К сожалению, сейчас такие договора практически никем не заключаются в связи с отсутствием соответствующих типовых форм и, кроме того, ЦБ, как правило, не являются юридическими лицами в отличие от ОУ. Но даже если бы предыдущие условия были выполнены, то в содержательном плане чрезвычайно узкая специализация и не всегда высокая квалификация бухгалтеров ЦБ существенно осложняла бы взаимодействие, скажем, школы с обслуживающим её по договору бухгалтерским учреждением.

Следует также иметь в виду, что требования «Программы реформирования бухгалтерского учёта в соответствии с международными стандартами финансовой отчётности» (постановление правительства РФ № 283 от 06.03.98 г.) предусматривают необходимость проводить аттестацию профессиональных бухгалтеров. При этом необходимым условием аттестации является наличие высшего профильного (экономического) образования. Его, к сожалению, не имеет подавляющее большинство работающих в отрасли специалистов. Отсюда

следует, что необходимо реформировать бухгалтерский учёт в образовании. Одной из важнейших составляющих этого процесса должна стать программа подготовки и переподготовки бухгалтерских и планово-экономических работников для образовательных учреждений.

Примером реализации такой программы может служить опыт Московского городского педагогического университета (МГПУ) по обучению действующих бухгалтеров и экономистов Централизованных бухгалтерий окружных управлений образования г. Москвы (специальность 061100 — «Менеджмент организации»). Здесь разработана специальная педагогическая технология, базирующаяся на классической форме экстерната, но с элементами заочного, индивидуального и дистантного обучения. Технология учитывает возрастные и стажевые особенности студентов, их социальный статус, условия занятости и другие факторы, характерные для системы образования взрослых. Минимальный срок такого обучения для имеющих среднее специальное образование составляет 3 года. В текущем учебном году состоится первый выпуск в количестве 150 человек.

3. Предыдущие образовательные программы касались в основном адаптации работающих специалистов к новым социально-экономическим и правовым реалиям. Наряду с этим существуют пути радикального обновления менеджмента образовательных учреждений в рассматриваемых аспектах. Этой цели может служить подготовка менеджеров, специализирующихся на работе в отраслевых учреждениях. Такую подготовку можно проводить по нескольким направлениям. Первое — это курсовая подготовка лиц, имеющих высшее (желательно педагогическое) образование для руководства финансовой и хозяйственной деятельностью в образовательных учреждениях. Оно было реализовано нами в Южном учебном округе г. Москвы, где подготовлено несколько групп специалистов, работающих в настоящее время в образовательных учреждениях на разных должностях, но фактически выполняющих функции заместителя директора по финансово-экономическим вопросам.

Второе направление — это отраслевая специализация студентов дневных отделений высших учебных заведений, обучающихся по специальности «Менеджмент организации», с последующим направлением их на работу в образовательные учреждения. Эти же специалисты могут преподавать экономику в школах, где такой предмет предусмотрен учебным планом (подготовка учителей экономики в РФ прекращена с 2000 г.). Рассмотренный вариант реализуется, в частности, в МГПУ на экономическом факультете.

Третье направление состоит в том, чтобы обучать лиц, работающих в отрасли, по программам высшего профессионального образования (в частности, по специальности «Менеджмент организации»), через ускоренную форму экстерната. Этот вариант подготовки будет реализован в столичной системе образования на базе упомянутого факультета МГПУ с 2001/02 учебного года. Основной контингент обучающихся здесь — заместители директоров образовательных учреждений по хозяйственной части.

Таким образом, активизируя «человеческий фактор», можно задействовать важный резерв функционирования и развития ОУ всех типов и видов — экономическую инициативу. Необходимым условием для включения этих механизмов является целенаправленная программа реформирования менеджмента отраслевых учреждений.