

УДК 338.24.021.8

DOI: 10.17223/19988648/39/11

Ч.У. Адамкулова

**РАЗВИТИЕ МЕТОДОВ СТРАТЕГИЧЕСКОГО УПРАВЛЕНИЯ
ФИНАНСОВОЙ ПОДСИСТЕМОЙ ВУЗОВ В УСЛОВИЯХ
МОДЕРНИЗАЦИИ ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ И ПЕРЕХОДА
К САМОФИНАНСИРОВАНИЮ (НА ПРИМЕРЕ КЫРГЫЗСКОГО
НАЦИОНАЛЬНОГО УНИВЕРСИТЕТА ИМ. Ж. БАЛАСАГЫНА)**

В статье раскрыты и обоснованы концептуальные предпосылки изменения модели финансирования вузов в Кыргызской Республике. Выделены концептуальные и стратегические задачи перехода вузов Кыргызской Республики на самофинансирование. Приведена практика диверсификации доходов вуза в условиях модернизации системы высшего образования. Представлен анализ системы финансового менеджмента высших учебных заведений, отмечено функциональное изменение роли университетского менеджмента, предоставление больших полномочий учебным структурным подразделениям университета в рамках децентрализации и демократизации финансового планирования и бюджетирования.

Ключевые слова: вузы, финансовая система, стратегическое управление, Кыргызская Республика, модернизация.

Последние годы развития системы высшего образования в Кыргызской Республике (далее – КР) характеризуются значительным изменением условий внешней среды, что влияет на деятельность образовательных учреждений высшего профессионального образования. Изменения происходят прежде всего в экономических и правовых факторах, влияющих на развитие вузов страны. Вектором и ориентиром модернизации системы высшего образования в Кыргызской Республике стали положения Болонского процесса, а также стремление органов государственной власти интегрировать национальную систему высшего образования в международное европейское образовательное пространство.

В таких условиях большинство кыргызских вузов должно изменять подходы к управлению своим стратегическим развитием. Изменение подходов и способов управления стратегическим развитием требует в первую очередь учета характера изменения факторов внешней среды. Одним из основных концептуальных и стратегических направлений изменения моделей управления вузами КР является перевод их на механизм самофинансирования.

Задача перевода вузов в КР на модель самофинансирования и последствия от ее реализации для обеспечения качества высшего образования и эффективности всей национальной экономики еще недостаточно изучены. Оценивая разработанность выбранной проблематики статьи, можно выделить небольшое число исследований, в которых изучаются или затрагиваются проблемы и отдельные вопросы перевода вузов КР на самофинансирование [1, 4, 5, 14 и др.].

Принятие в 2012 г. Правительством Кыргызской Республики Постановления от 23 марта 2012 г. № 201 «О стратегических направлениях развития системы образования в Кыргызской Республике» [11] стало важной вехой эволюции национальной системы образования и организационно-правовым условием его качественного изменения в долгосрочной перспективе. Указанным актом, в частности, утверждены конкретные стратегические документы:

1. Концепция развития образования в Кыргызской Республике до 2020 г. (далее – Концепция), которая включала в себя ряд теоретических, методологических и организационных положений, разработанных для мобилизации системы образования в стране на достижение целей ее развития. В отношении высшего образования сформулированы пять стратегических направлений, призванных повысить качество обучения и профессиональной подготовки кадров в вузах с учетом требований экономики страны:

- изменить условия предоставления высшего образования;
- внести изменения в структуру и содержание высшего образования;
- изменить организацию учебного процесса и содержание образовательной среды;
- определить направления совершенствования внутренних и внешних механизмов контроля качества высшего образования;
- изменить роль науки путем ее интеграции с высшим образованием [6].

К числу важных частных задач, предопределяющих необходимость совершенствования системы управления вузами в КР, в том числе изменения подходов и способов управления финансовой подсистемой в вузах, обозначенных в Концепции, в рамках задачи изменения условий предоставления высшего образования следует назвать:

- перевод большей части вузов КР на самофинансирование, обеспечение их автономии и интеграции в экономической среде;
- обеспечение возможности свободного выбора управленческой модели вузами [6].

Таким образом, государство задало стратегический ориентир в виде концептуальной задачи, изменив подход к организации финансирования вузов КР. Такие изменения не могут не учитываться вузами КР, поскольку государственное финансирование многих из них составляет основу доходной части, а переход на самофинансирование требует качественной перестройки всех процессов стратегического управления вузами.

2. Стратегия развития образования в Кыргызской Республике на 2012–2020 гг. (далее – Стратегия), разработанная в целях конкретизации концептуальных задач развития системы образования в стране и формулирующая видение сферы образования в стране к 2020 г. В данном документе среди приоритетных направлений политики в сфере высшего профессионального образования также указана необходимость пересмотра действующих механизмов финансирования высшего образования, в том числе с учетом опыта перевода государственных вузов на самофинансирование [13]. В Стратегии поставлена конкретная задача по увеличению доли государственных вузов, функционирующих на условиях самофинансирования, с 3% в 2011 г. до 14% к 2020 г.

3. План действий по реализации Стратегии развития образования в Кыргызской Республике на 2012–2014 гг. в качестве первого трехлетнего плана

реализации Стратегии развития образования в Кыргызской Республике на 2012–2020 гг. (далее – План), в котором определены конкретные мероприятия по основным элементам системы образования для достижения сформулированных задач [7]. В рамках Плана поставлены конкретные задачи по пересмотру способов финансирования государственных вузов в КР:

- разработка критериев для выбора вузов, подходящих для перехода на модель самофинансирования;
- выбор перечня вузов, переходящих на самофинансирование, а также определение графика перехода;
- разработка нормативной правовой базы для перевода ряда вузов на самофинансирование.

Практическая реализация концептуальных и стратегических задач, а также мер по их достижению началась с разработки нормативной базы и ее внедрения в деятельность вузов КР. Постановлением Правительства КР от 11 апреля 2016 г. № 191 «О внесении дополнений и изменений в некоторые решения Правительства Кыргызской Республики» [9] с 2016 г. отменено государственное регулирование тарифов на платные образовательные услуги. Отмена регулирования стоимости образовательных услуг частными вузами ставит все образовательные учреждения государства в равные конкурентные условия. Отметим, что механизм, предполагающий отсутствие методов прямого государственного регулирования стоимости образовательных услуг, практикуется во многих зарубежных странах и соседних государствах (к примеру, в Казахстане).

Новый механизм финансирования бюджетных мест в вузах КР будет осуществляться по принципу фиксированной стоимости, оплачиваемой только из республиканского бюджета, что, как указывает министр образования и науки КР, «позволяет использовать принцип «деньги идут за студентом» и создает более справедливую систему финансирования государственных вузов» [12].

Таким образом, в системе высшего образования КР в последние годы возникли объективные предпосылки для изменения способов управления финансовыми подсистемами вузов. Это требует со стороны субъектов управления вузами, прежде всего государственными, создания методической базы для оптимального изменения используемых подходов к управлению финансовыми подсистемами.

Исследователи выделяют различные способы диверсификации финансовых рисков вуза в условиях перехода к самофинансированию. К примеру, В.В. Гамукин предлагает создавать пропорциональную структуру доходов вуза пятью равными источниками (кроме бюджетного финансирования):

- доходы от оказания платных образовательных услуг по основным программам высшего образования 20%;
- доходы от оказания платных образовательных услуг по программам дополнительного образования широкого спектра (от довузовского до аспирантуры) – 20%;
- доходы от выполнения научных исследований – 20%;
- доходы от производственных проектов – 20%;

- финансирование на выполнение государственного задания – 20% [2].

Достоинством такого подхода к снижению финансовых рисков является широкий спектр источников диверсификации доходов вуза, предложенный автором. Однако представляется, что «пропорционализировать» доходы вуза в одинаковом соотношении практически невозможно, особенно учитывая различную специализацию вузов.

Другие авторы разделяют способы диверсификации доходов вуза на две основные группы:

1. Увеличение доходов за счет прибыли от обучающихся:

- введение платы за обучение – в случаях, когда высшее образование было бесплатным;
- резкое повышение платы за обучение – в случаях, когда плата за обучение в государственных вузах не взималась;
- прием преимущественно обучающихся, которые могут заплатить за обучение (практика «управления зачислением», США);
- максимизация зачисления платных студентов;
- введение «пользовательских сборов» для покрытия затрат, предоставляемых и ранее субсидируемых социальных учреждений вуза (столовых, общежитий);
- сокращение студенческих грантов или стипендий;
- увеличение эффективности покрытия затрат по студенческим займам (за счет сокращения субсидии по студенческим грантам);
- официальное поощрение, государственное субсидирование зависящего от платы за обучение частного образовательного сектора.

2. Альтернативные формы увеличения доходов вуза:

- проведение контрактных исследований;
- преподавание курсов, пользующихся большим спросом, студентам, не получающим академическую степень, за дополнительную плату;
- продажа или сдача в аренду активов вуза;
- пожертвования и др. [3].

Не все из выделенных Д.Б. Джонстоуном методов повышения и диверсификации доходов вуза могут быть использованы в условиях реальности в Кыргызской Республике – многие из них видятся нам «агрессивными», могут способствовать негативному восприятию вуза и снижению его доходов в отдаленной перспективе.

Изменение методов стратегического управления финансовой подсистемой вузов в условиях модернизации высшего образования и перехода к самофинансированию в Кыргызской Республике требует учета особенностей функционирования национальной системы высшего образования, стратегических задач, поставленных правительством страны перед данной системой.

Нами было принято непосредственное участие в проведении ряда преобразований в системе финансового управления вузом в рамках проводимых реформ – в деятельности Кыргызского национального университета им. Жусупа Баласагына (далее – КНУ им. Ж. Баласагына).

КНУ им. Ж. Баласагына является ведущим вузом в системе высшего образования КР. В учебном процессе вуза задействовано 1 576 штатных педаго-

гов, в том числе 541 кандидат наук и 117 докторов наук. Количество обучающихся в вузе 23 333 человека, из них:

- 2 162 – студенты бюджетного отделения;
- 21 171 – студенты внебюджетного отделения;
- 2 723 – учащиеся по программе среднего профессионального образования;
- 191 – обучающиеся по программе общего среднего образования.

Образовательная деятельность КНУ им. Ж. Баласагына ведется по следующим направлениям и специальностям:

- подготовка бакалавров по 65 направлениям;
- подготовка специалистов по 5 специальностям;
- переподготовка специалистов по ускоренным программам с нормативным сроком обучения 2,5 и 3,5 года;
- подготовка магистров по 35 направлениям;
- подготовка специалистов по 22 специальностям среднего профессионального образования:
- аспирантская подготовка по 16 отраслям наук;
- докторская подготовка по 6 отраслям наук [9].

Значительные масштабы деятельности вуза обуславливают необходимость повышенного внимания вопросам формирования эффективной системы финансового управления. Основными источниками финансирования деятельности вуза, поступающими на единый казначейский счет, являются:

- средства государственного бюджета;
- средства от обучающихся на контрактной основе;
- финансовые поступления от арендной платы;
- научные гранты Министерства образования и науки КР;
- гранты агентства кадровой службы на проведение тренингов для государственных служащих;
- образовательные гранты программы Европейской комиссии Эрасмус+.

Основную долю финансирования КНУ им. Ж. Баласагына составляют средства от обучающихся на контрактной основе. При этом на бюджетное финансирование приходится только 10% от общих доходов вуза.

До проведения изменений в системе финансового управления вузом средства государственного бюджета распределялись в соответствии с типовым штатным расписанием, утвержденным Постановлением Правительства КР от 20 ноября 2015 г. № 788 [10].

В соответствии с Постановлением Правительства от 1 июля 2016 г. № 370 «О порядке финансирования организаций высшего профессионального образования Кыргызской Республики из средств республиканского бюджета на основе размеров государственного образовательного гранта» [8] изменились принципы финансирования вузов. Так, согласно новой схеме Министерство финансов КР выделяет средства бюджета в соответствии с количеством бюджетных студентов, которое умножается на стоимость обучения (контракта). Ввиду отсутствия типового штатного расписания вузы должны составлять собственное расписание на основе поступивших средств.

Изменение схемы финансирования стало причиной недополучения КНУ им. Ж. Баласагына бюджетных средств на сумму 18 млн сомов в 2016 г., что

потребовало оптимизации организационной структуры вуза: перевода части сотрудников, получавших заработную плату из бюджета, на контрактный договор, а часть штатных единиц была сокращена.

Учитывая изменившийся подход к финансированию, в 2015–2016 учебных годах произошли изменения в доходно-расходной части вуза – в бюджетном и внебюджетном потоках денежных средств. В целях повышения эффективности организации финансового управления вузом были предложены и внедрены следующие мероприятия:

– ввиду перехода на двухуровневую систему подготовки (бакалавриат и магистратура) осуществить отказ от института кафедр и перейти к программному управлению учебным процессом;

– разрешить самостоятельное формирование руководителем образовательных программ штата ввиду упразднения кафедр, это позволит привлекать профессиональный штат, повысив качество обучения;

– создать субсчета по каждой образовательной программе, осуществлять оценку каждой образовательной программы по доходам и расходам для оценки их экономической эффективности;

– предоставлять преференции наиболее эффективным образовательным программам, дополнять их зарубежными стажировками, возможностью участия в международных конференциях, материальным поощрением;

– программам, показавшим низкую эффективность, предоставлять дотации с временным лагом на 1 год и предупреждением, что по истечении этого срока дотации прекратятся, а доходы преподавателей будут рассчитываться в соответствии с доходами программы.

В условиях трансформации подходов государства к финансированию вузов в КР, обеспечения их большей финансовой и управленческой самостоятельности субъекты управления вузами вынуждены пересматривать подходы к организации управления финансовой подсистемой образовательного учреждения. В дальнейшем требуется расширение мер по оптимизации расходов и повышению доходности государственных вузов КР, а также разработке методических рекомендаций по внедрению таких мер.

Литература

1. Асан У.Т. Формирование системы частного высшего образования в Кыргызстане // ALATOO ACADEMIC STUDIES. 2015. № 2. С. 37–43.
2. Гамукин В.В. Доходы вуза: диверсификация бюджетных рисков // Высшее образование в России. 2012. № 4. С. 80–86.
3. Джонстоун Д.Б. Сокращение финансирования высшего образования: стимулы и ограничения диверсификации доходов // Университетское управление. 2002. № 2(21).
4. Дмитриенко И.А. Вопросы финансирования высшего профессионального образования: опыт зарубежных стран [Электронный ресурс]. URL: [http:// arch.kyrlibnet. kg/ uploads/UADMITRIENKO2013-3.pdf](http://arch.kyrlibnet.kg/uploads/UADMITRIENKO2013-3.pdf) (дата обращения: 03.04.2017).
5. Жолдошбекова Н.Ж. Эффективный менеджмент в системе высшего образования Кыргызской Республики // Вестн. Междунар. ун-та Кыргызстана. 2015. № 1 (27). С. 77–80.
6. Концепция развития образования в Кыргызской Республике до 2020 года [Электронный ресурс] / Министерство образования и науки Кыргызской Республики. URL: [http:// edu.gov.kg/ru/docs/statistics/standards/konceptsiya-razvitiya-obrazovaniya-v-kyrgyzskoj-respublike-do-2020-goda/](http://edu.gov.kg/ru/docs/statistics/standards/konceptsiya-razvitiya-obrazovaniya-v-kyrgyzskoj-respublike-do-2020-goda/) (дата обращения: 04.04.2017).

7. *План действий по реализации Стратегии образования в Кыргызской Республике на 2012–2014 годы в качестве первого трехлетнего плана реализации Стратегии развития образования в Кыргызской Республике на 2012–2020 годы* [Электронный ресурс] / Министерство юстиции Кыргызской Республики. URL: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/92984/20?cl=ru-ru> (дата обращения: 04.04.2017).

8. *Постановление* Правительства КР от 1 июля 2016 года № 370 «О Порядке финансирования организаций высшего профессионального образования Кыргызской Республики из средств республиканского бюджета на основе размеров государственного образовательного гранта» [Электронный ресурс] / Министерство юстиции Кыргызской Республики. URL: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/98527/20?mode=tekst> (дата обращения: 07.01.2017).

9. *Постановление* Правительства КР от 11 апреля 2016 года № 191 «О внесении дополнительных и изменений в некоторые решения Правительства Кыргызской Республики» [Электронный ресурс]. URL: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/98433/10?mode=tekst> (дата обращения: 05.04.2017).

10. *Постановление* Правительства КР от 20 ноября 2015 года № 788 «Об утверждении типовых штатов организаций среднего и высшего профессионального образования системы Министерства образования и науки Кыргызской Республики» [Электронный ресурс] / Министерство юстиции Кыргызской Республики. URL: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/98203/20?mode=tekst> (дата обращения: 29.12.2016).

11. *Постановление* Правительства КР от 23 марта 2012 года № 201 «О стратегических направлениях развития системы образования в Кыргызской Республике» // Эркин-Тоо. № 44.

12. *Президент* Алмазбек Атамбаев принял министра образования и науки Эльвиру Сариеву [Электронный ресурс]: Официальный ресурс Президента Кыргызской Республики. URL: http://www.president.kg/ru/novosti/8280_prezident_almazbek_atambaev_prinyal_ministra_obrazovaniya_i_nauki_elviru_sarievu/ (дата обращения: 06.04.2017).

13. *Стратегия* развития образования в Кыргызской Республике на 2012–2020 годы [Электронный ресурс] / Министерство образования и науки Кыргызской Республики. URL: <http://edu.gov.kg/ru/docs/statistics/standards/strategiya-razvitiya-obrazovaniya-v-kyrgyzskoj-respublike-na-2012-2020-gody/> (дата обращения: 04.04.2017).

14. *Тюлюндиева Н.М.* Концепция управления бюджетом государства. Бишкек, 2011. 274 с.

Chinara Adamkulova. Kyrgyz National University, 720033, Bishkek, 547 Frunze street, Kyrgyz Republic. E-mail: chinara.adam@gmail.com

DEVELOPMENT OF THE UNIVERSITIES FINANCIAL SUBSYSTEM STRATEGIC MANAGEMENT METHODS UNDER HIGHER EDUCATION MODERNIZATION CONDITIONS AND TRANSITION OF UNIVERSITIES TO THE SELF-FINANCING SYSTEM (ON THE EXAMPLE OF KYRGYZ NATIONAL UNIVERSITY NAMED AFTER J. BALASAGIN)

Keywords: universities, financial system, strategic management, Kyrgyz Republic, modernization.

The article reveals and substantiates the conceptual prerequisites for changing the financing model of higher education institutions in the Kyrgyz Republic. The conceptual and strategic tasks of the Kyrgyz Republic universities transition to self-financing are singled out. The practice of diversifying the incomes of the university in the higher education system modernization conditions is given.

The analysis of the financial management system of higher education institutions is presented, a functional change in the role of university management is noted as well as the granting of greater authority to the educational structural units of the university in the framework of decentralization and democratization of financial planning and budgeting is highlighted.

References

1. Asan U.T. Formirovaniye sistemy chastnogo vysshego obrazovaniya v Kyrgyzstane // ALA-TOO ACADEMIC STUDIES, 2015. № 2, pp. 37-43.

2. Gamukin V.V. Dokhody vuza: diversifikatsiya byudzhetykh ris-kov // Vyssheye obrazovaniye v Rossii. 2012. № 4, pp. 80-86.

3. Dzhonstoun D.B. Sokrashcheniye finansirovaniya vysshego obrazovaniya: stimuly i ogranicheniya diversifikatsii dokhodov // University Administration. 2002. № 2(21).

4. Dmitriyenko I.A. Voprosy finansirovaniya vysshego profesionalnogo obrazovaniya: opyt zarubezhnykh stran [Elektronnyy resurs] / URL -<http://arch.kyrlibnet.kg/uploads/UAD-MITRIENKO2013-3.pdf> (data obrashcheniya 03.04.2017).

5. Zholdosbekova N.ZH. Effektivnyy menedzhment v sisteme vys-shego obrazovaniya Kyrgyzskoy Respubliki // Bulletin of the International University of Kyrgyzstan. 2015. № 1 (27), pp. 77-80.

6. The concept of the development of education in the Kyrgyz Republic until 2020 [Electronic resource] / Ministry of Education and Science of the Kyrgyz Republic. URL: <http://edu.gov.kg/en/docs/statistics/standards/koncepciya-razvitiya-obrazovaniya-v-kyrgyzskoj-respublike-do-2020-goda/> (circulation date 04/04/2017).

7. Action Plan for the implementation of the Education Strategy in the Kyrgyz Republic for 2012-2014 as the first three-year plan for the implementation of the Strategy for the Development of Education in the Kyrgyz Republic for 2012-2020 [Electronic resource] / Ministry of Justice of the Kyrgyz Republic. URL: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-en/92984/20?cl=en-ru> (circulation date 04/04/2017)

8. Resolution of the Government of the KR of 1 July 2016 No. 370 "On the Procedure for Financing Organizations of Higher Professional Education of the Kyrgyz Republic from the Republican Budget on the Basis of the Size of the State Educational Grant" [Electronic resource] / Ministry of Justice of the Kyrgyz Republic. URL - <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/98527/20?mode=tekst> (circulation date 07/01/2017).

9. Resolution of the Government of the KR of April 11, 2016 No. 191 "On the introduction of amendments and additions to some decisions of the Government of the Kyrgyz Republic" [Electronic resource]. URL: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/98433/10?mode=tekst> (date of circulation 04/05/2017).

10. Resolution of the Government of the KR of November 20, 2015, No. 788 "On approval of the standard staff of organizations of secondary and higher professional education of the system of the Ministry of Education and Science of the Kyrgyz Republic" [Electronic resource] / Ministry of Justice of the Kyrgyz Republic. URL - <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/98203/20?mode=tekst> (date of circulation on December 29, 2016).

11. Resolution of the Government of the KR of March 23, 2012 No. 201 "On strategic directions for the development of the education system in the Kyrgyz Republic" // Erkin-Too, No. 44.

12. President Almazbek Atambaev received the Minister of Education and Science Elvira Sariiev [Electronic resource] / Official resource of the President of the Kyrgyz Republic. URL: http://www.president.kg/en/novosti/8280_prezident_almazbek_atambaev_prinyal_ministra_obrazovaniya_i_nauki_elviru_sariievu/ (circulation date 04/06/2017).

13. Strategy of the development of education in the Kyrgyz Republic for 2012-2020 [Electronic resource] / Ministry of Education and Science of the Kyrgyz Republic. URL: <http://edu.gov.kg/en/docs/statistics/standards/strategiya-razvitiya-obrazovaniya-v-kyrgyzskoj-respublike-na-2012-2020-gody/> (circulation date 04/04/2017).

14. Tyulyundiyeva N.M. Kontsepsiya upravleniya byudzhedom gosudar-stva. Monografiya. B.: 2011, pp. 274.

Adamkulova CH.U. Razvitie metodov strategicheskogo upravleniya finansovoj podsystemoj vuzov v usloviyah modernizacii vysshego obrazovaniya i perekhoda k samofinansirovaniyu (na primere Kyrgyzskogo nacional'nogo universiteta im. ZH. Balasagyna) [Development of the universities financial subsystem strategic management methods under higher education modernization conditions and transition of universities to the self-financing system (on the example of Kyrgyz National University named after J. Balasagin)]. Vestnik Tomskogo gosudarstvennogo universiteta. Ekonomika – Tomsk State University Journal of Economics, 2017, no 39, pp. 138–145.