

УДК 657.6

РЕАЛИЗАЦИЯ ВНУТРЕННЕГО КОНТРОЛЯ СИСТЕМЫ УПРАВЛЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫМИ ОБРАЗОВАТЕЛЬНЫМИ УЧРЕЖДЕНИЯМИ

© 2012

Э.С. Бабошина, начальник отдела лицензирования и аккредитации
Тольяттинский государственный университет, Тольятти (Россия)

Ключевые слова: внутренний контроль деятельности государственного образовательного учреждения; система внутреннего контроля; организация внутреннего контроля; отдел внутреннего контроля.

Аннотация: Изучены сущность и принципы построения системы внутреннего контроля деятельности государственного образовательного учреждения, организация отдела внутреннего контроля.

Сегодня одной из стратегических задач развития системы образования в Российской Федерации является повышение эффективности управления на всех уровнях власти: вуз → институт (факультет) → кафедра → секция. Современный этап управления государственными образовательными учреждениями представляет собой переход от антикризисного управления к стратегическому. Предпосылками этого перехода является целый ряд факторов изменения внешней и внутренней среды вуза, оказывающих воздействие на его систему управления. Важным фактором изменения внешней среды является рост конкуренции за ограниченные ресурсы между вузами. Сокращение идет практически по всем видам ресурсов: демографическая проблема привела к сокращению контингента выпускников школ, неконкурентоспособность зарплаты в высшей школе и, как следствие, снижение численности профессорско-преподавательского состава; финансовая поддержка государственных образовательных учреждений на основе проектного и конкурсного финансирования.

Все эти обстоятельства диктуют вузам необходимость разработки и принятия долгосрочных мер, обеспечивающих конкурентные преимущества в борьбе за ресурсы.

С одной стороны, государственное образовательное учреждение является бюджетной организацией, с другой стороны, во многих российских вузах важный источник дохода составляют внебюджетные средства. Государственным образовательным учреждениям приходится осуществлять свою деятельность в условиях чистой конкурентной среды. Многие вузы являются не только учебными, но и научными центрами, которые ведут научную деятельность фундаментального, прикладного характера. Из этого следует, что руководство вузов должно иметь в своем распоряжении оперативную и достоверную информацию, которая могла бы использоваться в стратегическом планировании,

т.е. необходимо внедрение такой системы сбора и анализа информации, которая позволила бы принимать экономически обоснованные управленческие решения и эффективно управлять как вузом в целом, так и отдельными его структурными подразделениями.

Одновременно с этим, сегодня российские вузы стоят перед проблемой выбора своей организационно-правовой формы, что является одним из механизмов модернизации высшей школы, и этот выбор не может быть сделан без выработки стратегии развития вуза, его позиционирования в образовательном пространстве. Приведем основные положительные и отрицательные моменты автономной организации (рис. 1).

Несмотря на очевидную значимость внедрения стратегического менеджмента в практику управления государственным образовательным учреждением, нельзя не отметить, что опыт стратегического планирования в российских вузах находится на стадии накопления, первоначального анализа и осмысления. В силу этого обстоятельства ситуация с внедрением самого стратегического менеджмента, а также инструментов стратегирования в практику деятельности российских вузов характеризуется:

- отсутствием общепризнанных стандартов и технологий стратегического планирования для таких специфических организаций, как вузы;
- недостаточностью информационных массивов по данной проблематике университетского управления;
- отсутствием прецедентов успешно реализованных стратегий развития российских государственных образовательных учреждений, представленных вузовскому сообществу.

В то же время невозможность прямого переноса и применения технологий стратегического планирования из муниципального сектора и менеджмента организаций коммерческого сектора в значительной степени обусловили отставание вузов в применении

РЕАЛИЗАЦИЯ ВНУТРЕННЕГО КОНТРОЛЯ СИСТЕМЫ УПРАВЛЕНИЯ...

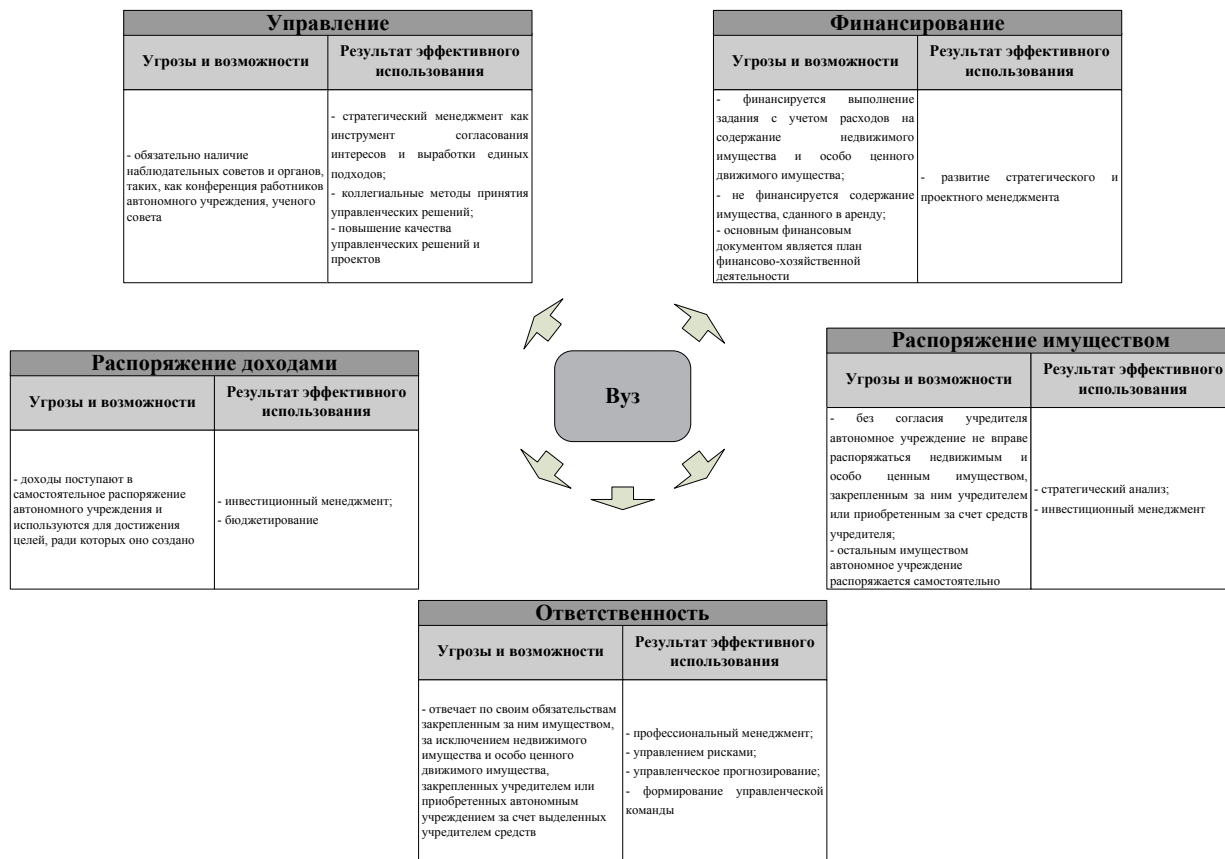


Рис. 1. Автономное образовательное учреждение: плюсы и минусы.

этого управленческого инструментария, наиболее адекватного для решения задач переходного периода к рыночным отношениям.

Традиционно выделяют два подхода к стратегическому планированию [1]. При комплексном подходе стратегическое планирование представляет собой способ решения совокупности проблем. Он основывается на тщательно проработанных исходных данных: сложных исследованиях внутренней и внешней окружающей среды и на основании осознании миссии и цели вуза. Комплексный университетский стратегический план способствует постановке большого числа вопросов, на которые должны быть получены ответы.

В связи с этим организация комплексного стратегического планирования опирается на специальные структуры – комиссии или группы стратегического планирования, созданные для изучения конкретных вопросов и обладающие широкими возможностями и полномочиями.

Вторым подходом к стратегическому планированию является проблемный подход, который заключается в том, что организация сосредотачивает внимание на ограниченном числе вопросов (1-3 вопроса). Проблемный подход выбирается руководством вуза при ограниченных временных, денежных и прочих ресурсах. Одной из наиболее сложных проблем является количество и масштабы выбранных вопросов. Каждый директор института / декан факультета инициирует свой проект, чтобы именно его структурное подразделение было

включено в стратегический план развития, в результате чего план перегружается числом проблем при ограниченном наборе ресурсов.

В настоящее время все большее внимание разработчик стратегий государственного образовательного учреждения привлекает система сбалансированных показателей (ССП), предложенная для бизнес-организаций профессором Harvard Business School Робертом Капланом и основателем и президентом компании Balanced Scorecard Collaborative Дэвидом Нортоном в 1992 г. Они доказали, что традиционные финансовые показатели, такие, как окупаемость вложений, давали незаконченную и устаревшую картину результатов деятельности бизнеса, которая мешала созданию долгосрочной пользы для бизнеса, и предложили дополнить финансовые показатели данными, отражающими удовлетворенность клиентов, внутренние бизнес-процессы и способность организации развиваться и расти [2].

Следует отметить, что сегодня идет процесс активного накопления опыта применения СПП в вузовском секторе, государственные образовательные учреждения пытаются адаптировать данную управленческую технологию для решения собственных задач стратегического планирования.

Приведем декомпозицию стратегии государственного образовательного учреждения на основе СПП (рис. 2). Известно, что перспектива «Финансы» включает в себя традиционные финансовые показатели. Несмотря на важность рыночной ориентации органи-

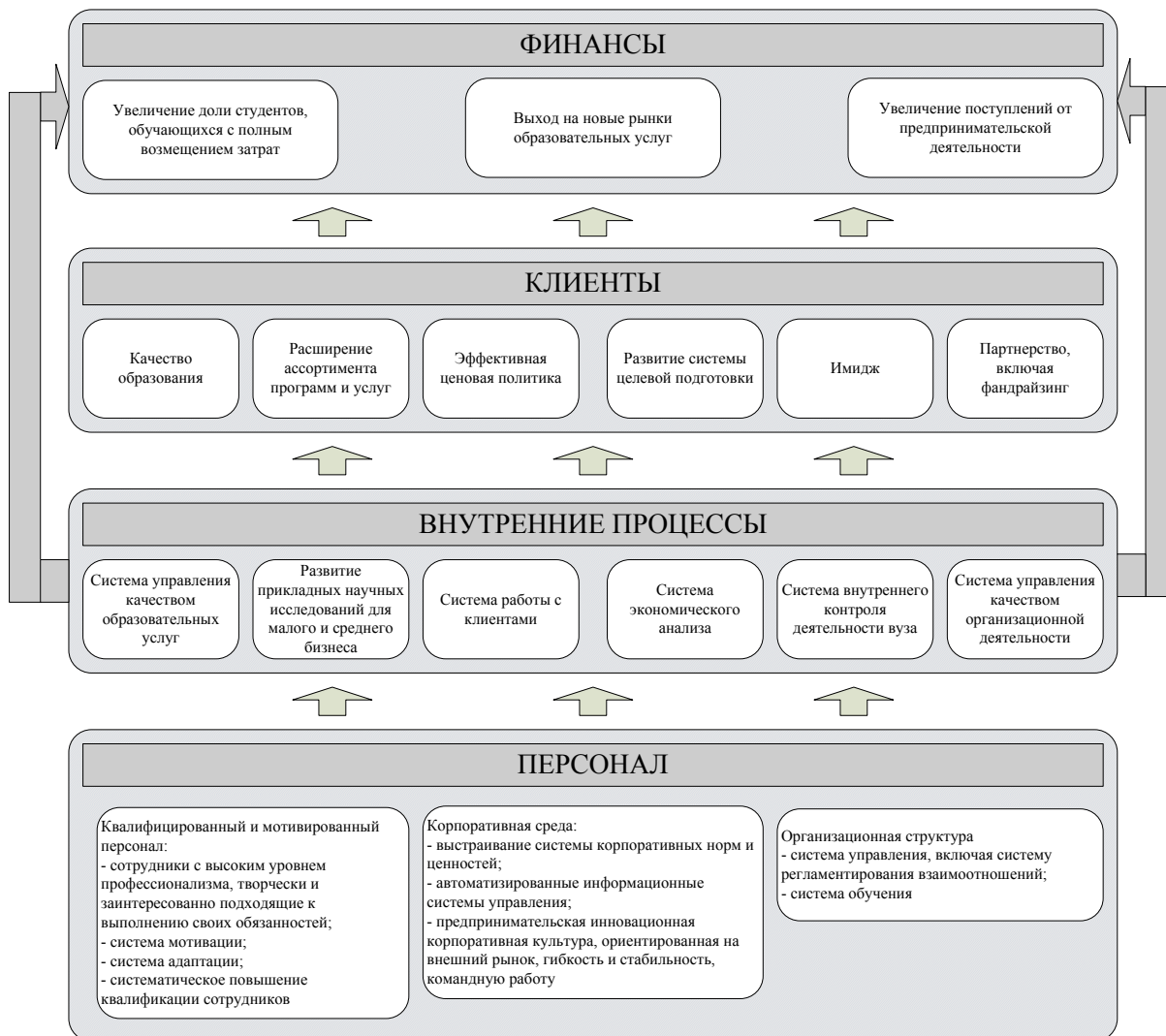


Рис. 2. Декомпозиция стратегии государственного образовательного учреждения на основе ССП.

зации и совершенство внутренних процессов, доминирующий интерес у собственника представляют показатели финансовой отдачи на вложенные средства. Поэтому ССП должна начинаться и заканчивается финансовыми показателями.

Вторая перспектива «Клиенты» описывает внешнюю среду организации, ее отношение с клиентами. Основными фокусами внимания здесь выступают способность организации к приобретению, удовлетворению и удержанию клиента, доходность клиента, объем рынка и рыночная доля в целевом сегменте.

Перспектива «Внутренние процессы» характеризует внутреннюю среду организации, в частности инновационный процесс, разработку продукта, подготовку производства, снабжение основными ресурсами, изготовление, сбыт, послепродажное обслуживание.

Наконец, перспектива «Персонал» позволяет описать способность организации к обучению и развитию, которая фокусируют такие факторы, как люди с их знаниями, умениями, навыками, компетенциями и мотивацией, автоматизированные информационные системы управления, организационные процедуры, в которых прописано взаимодействие

между участниками процесса.

Как видно из приведенной декомпозиции основной перспективной, влияющей на устойчивость финансового состояния, а, следовательно, и стратегическое планирование вуза, его позиционирование на рынке образовательных услуг влияет грамотно организованные внутренние процессы. Одним из элементов перспективы «Внутренние процессы» является система внутреннего контроля деятельности вуза.

Внутренний контроль - это регламентированная внутренними документами государственного образовательного учреждения деятельность по контролю структурных подразделений и различных направлений деятельности, осуществляемая представителями специального контрольного органа с целью помощи в управлении топ-менеджменту. Особенно важен внутренний контроль в том случае, если государственное образовательное учреждение имеет филиалы или отделения, в которых местное руководство принимает самостоятельные решения, сложную структуру, осуществляет финансово-хозяйственные операции во взаимодействии с другими экономическими субъектами.

Целью внутреннего контроля является помощь рек-

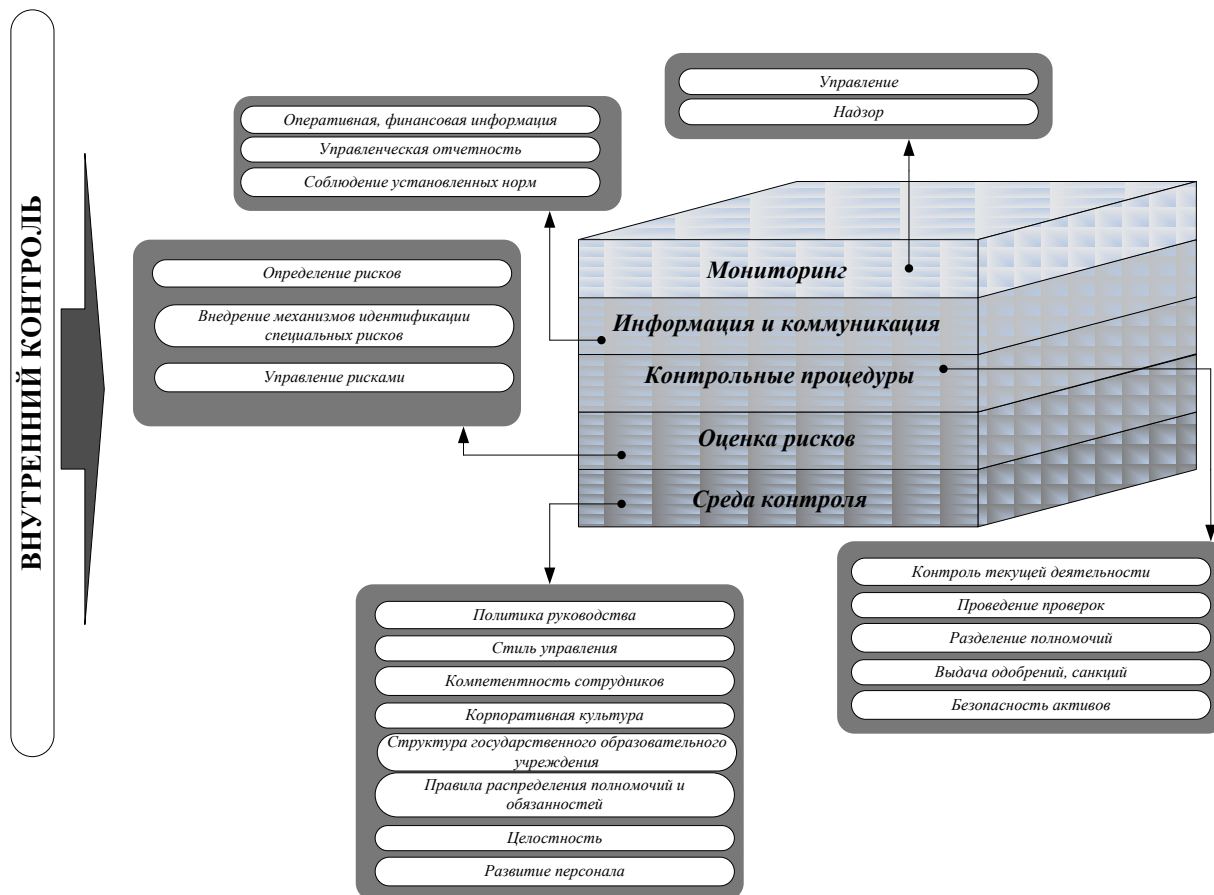


Рис. 3. Структура внутреннего контроля вуза согласно концепции COSO.

тору (органу управления) в осуществлении эффективного контроля над деятельностью различных подразделений, защита законных интересов государственного образовательного учреждения, оперативное выявление текущих проблемных вопросов и выявление резервов по их устранению.

Главная задача внутреннего контроля - обеспечение удовлетворения потребностей органов управления в части предоставления контрольной информации по интересующим проблемам.

Необходимо отметить, что вся первоначальная правоустанавливающая документация по системе внутреннего контроля несла в себе принципы «... победоносного и беспощадного похода против нарушителей этого контроля или беззаботных насчет контроля». Основная причина - концепция тотального контроля, глубоко засевшая в сознании людей, занятых в финансовом секторе экономики России. Сама по себе идея полного регулирования всех аспектов деятельности не несет негативного характера и во многих случаях оправдана. Более того, канонически контроль и представляет собой процесс управления, состоящий из трех элементов: определение стандартов деятельности системы, сравнение достигнутых ею результатов с установленными стандартами, и, в случае расхождений, корректировка процессов управления.

Основными слабостями этой концепции является узрительность при первоначальном определении

стандартов, изумляющая простота и формальность проверок («... что противоречит п. х.х.х Инструкции №NNN»), а также, что более существенно, трудность своевременного и точного распознавания некорректного управленческого процесса, приведшего к отклонению от стандарта. К тому же детальная регламентация деятельности и сосредоточение функций контроля в одном подразделении, свойственное для концепции тотального контроля, неизбежно приводит к бюрократизации всего процесса внутреннего контроля. Такая система перестает реагировать на новые, актуальные вызовы и угрозы, поскольку основой для оценки деятельности внутреннего контроля является формальное соответствие заданным правилам и регулирующим документам. Только два вида событий могут внести возмущение в такую систему: во-первых, смена руководителя и реорганизация, во-вторых, пересмотр внутренних правил вследствие кризиса управления системой или, как частный случай, иное «толкование» старых правил в угоду новому руководству [3].

Ответом на несовершенство идеи тотального контроля стала известная в профессиональном мире концепция контроля COSO, ориентированная на риск [4]. В структуре внутреннего контроля COSO выделяет 5 взаимосвязанных компонентов (рис. 3), которые могут применяться во всех компаниях и организациях. Однако способы внедрения зависят от размера организации. Рассмотрим возможность применения и содер-

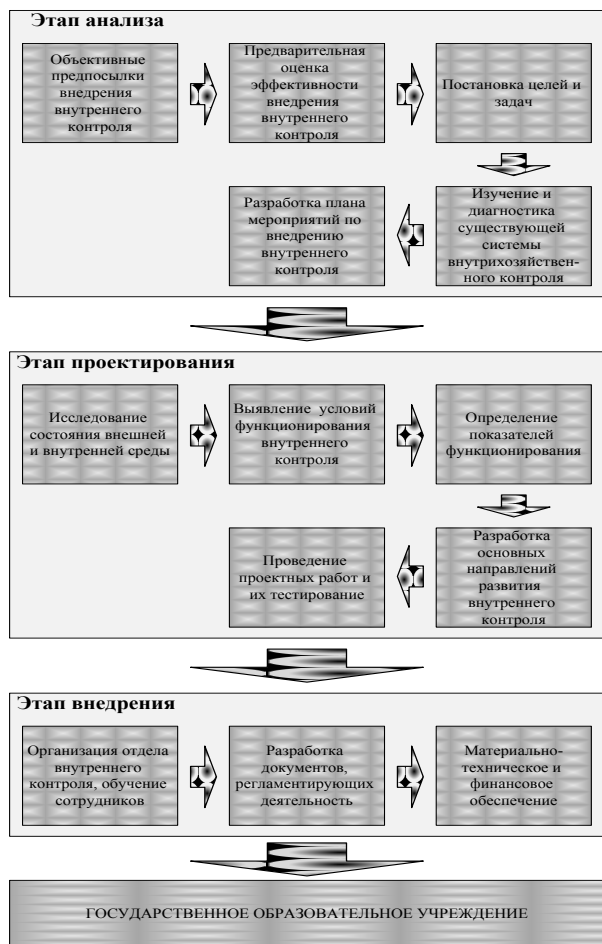


Рис. 4. Этапы внедрения внутреннего контроля в государственном образовательном учреждении.

жание этих компонентов относительно государственного образовательного учреждения.

1. Среда контроля. Представляет собой такие средства и методы контроля как политика руководства вуза, стиль управления, компетентность сотрудников, корпоративная культура, структура государственного образовательного учреждения, правила распределения обязанностей и полномочий, целостность, а также система развития персонала.

2. Оценка рисков. Риски анализируются с учетом вероятности их возникновения и влияния с целью определения того, какие действия в отношении них необходимо предпринять. Они оцениваются с точки зрения присущего и остаточного риска. Ввиду постоянно изменяющихся внешних условий, необходимо разработать и внедрить механизмы отслеживания рисков.

3. Контрольные процедуры. Учетная политика и процедуры разработаны и установлены таким образом, чтобы обеспечивать «разумную» гарантию того, что реагирование на возникающий риск происходит эффективно и своевременно. Деятельность по контролю осуществляется на всех уровнях государственного образовательного учреждения.

4. Информация и коммуникация. Необходимая информация определяется, фиксируется и передается в такой форме и в такие сроки, которые позволяют

сотрудникам выполнять их функциональные обязанности. Также осуществляется эффективный обмен информацией в рамках государственного образовательного учреждения как по вертикали сверху вниз и снизу вверх, так и по горизонтали. Информационная служба (отдел внутреннего контроля) подготавливает отчеты, в которых содержится оперативная, финансовая информация, а также информация касательно соблюдения установленных норм; занимается сбором, анализом и обработкой информации извне.

5. Мониторинг. Весь процесс управления государственным образовательным учреждением отслеживается и по необходимости корректируется. Мониторинг осуществляется в рамках текущей деятельности путем проведения периодических оценок и включает функции управления, надзора и другие действия, совершаемые сотрудниками отдела внутреннего контроля в ходе своей деятельности.

Таким образом, совместное действие представленных компонентов системы внутреннего контроля позволяет оперативно и адекватно реагировать на изменяющиеся условия внешней среды. Система внутреннего контроля наиболее эффективна, если она встроена в инфраструктуру государственного образовательного учреждения и является частью управленческой деятельности.

Предлагаются следующие этапы организации и развития внутреннего контроля деятельности государственного образовательного учреждения (рис. 4):

1. Определение предпосылок развития и организации внутреннего контроля в государственном образовательном учреждении.

2. Разработка проекта организации службы внутреннего контроля и процесса ее функционирования.

3. Диагностика организационных, методических, технических и результативных аспектов действующей системы внутрихозяйственного контроля.

4. Внедрение данного проекта.

Система внутреннего контроля деятельности вуза должна иметь организованную структуру, его организация полностью отвечать задачам управления хозяйственными процессами и информационными потребностями эффективного функционирования составляющих элементов хозяйственного экономического механизма. При этом должны соблюдаться правовые нормы действующего законодательства, положения документов внутренней регламентации, регулирующих среду контроля.

Организация системы внутреннего контроля находится под воздействием следующих факторов: отношение ректора к внутреннему контролю; внешние условия деятельности вуза, его размеры, организационная структура и виды деятельности; месторасположение обособленных подразделений и др. Цель отдела внутреннего контроля государственного образовательного учреждения определяется ректором и направлена на поддержание эффективного контроля за работой различных звеньев управления.

РЕАЛИЗАЦИЯ ВНУТРЕННЕГО КОНТРОЛЯ СИСТЕМЫ УПРАВЛЕНИЯ...

Необходимо отметить, что отдел внутреннего контроля - это независимое структурное подразделение государственного образовательного учреждения, начальник отдела непосредственно ректору государственного образовательного учреждения и владеет информацией обо всех вопросах, представляющих повышенный интерес [3]. Деятельность сотрудников отдела внутреннего контроля определяется должностными инструкциями. В своей работе им необходимо руководствоваться следующими принципами: честность, конфиденциальность, объективность, компетентность и др.

Соблюдение приведенной организационной процедуры позволит в разумные сроки создать внутреннюю нормативную базу функционирования внутреннего контроля в государственном образовательном учреждении. Необходимо учитывать, что правильно организованный внутренний контроль будет эффективно работать только при наличии внутренних стандартов и методик, разработанных с учетом современного отечественного и международного опыта.

Внедрение внутреннего контроля в систему управления деятельностью государственного образовательного учреждения обеспечит:

- четкое позиционирование в образовательном про-

странстве, видение перспектив развития вуза;

- повышение эффективности управления деятельностью вуза на основе технологий стратегического планирования;

- мобилизация внутренних интеллектуальных, материально-технических ресурсов развития вуза; создание механизмов привлечения внешних финансовых и гуманитарных ресурсов для развития системы высшего образования посредством формирования привлекательного имиджа вуза и благоприятного инвестиционного климата для бизнес-структур.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Захаров Н.П. Особенности формирования сбалансированной системы показателей реализации стратегии вуза // Экономика региона (электрон. науч. журн.). 2006. №5 [Электрон. ресурс]. Режим доступа: <http://journal.vlsu.ru/index.php?id=279>.

2. Интернет-ресурс: <http://ru.wikipedia.org/wiki/BSC>.

3. Интернет-ресурс: <http://www.hr-portal.ru/print/22963>.

4. Интернет-ресурс: [www.ifc.org/.../tj_COSO_Ru/\\$FILE/tj_COSO_Ru.pdf](http://www.ifc.org/.../tj_COSO_Ru/$FILE/tj_COSO_Ru.pdf).

**ORGANIZATION OF INTERNAL CONTROL SYSTEM IN STATE
EDUCATIONAL ESTABLISHMENT**

© 2012

E.S. Baboshina, chief of department of licensing and accreditation
Tolyatti state university, Tolyatti (Russia)

Keywords: internal control of a state educational establishment; internal control system; organization of internal control; internal control departments.

Annotation: The matter and principles of arranging the internal control system at a state educational establishment have been studied, organization of internal control departments.