

С. А. Беляков

НОВЫЕ ФОРМЫ ОБРАЗОВАТЕЛЬНЫХ ОРГАНИЗАЦИЙ И НЕКОТОРЫЕ ПРОБЛЕМЫ ОРГАНИЗАЦИИ УПРАВЛЕНИЯ ОБРАЗОВАНИЕМ

S. A. Belyakov

The new forms of educational institutions and several problems concerning their administration

An approach towards the development of new educational institution forms is revealed and several problems concerning their administration considered.

Образование, в том числе и высшее, традиционно считается сферой преимущественно государственных интересов, поскольку именно государство формирует эту сферу, определяет условия ее функционирования и основные направления развития, предоставляет общественные ресурсы для ее деятельности, обеспечивает гарантии доступности образования для населения. До недавнего времени в Российской Федерации это выражалось в наличии исключительно государственной системы высшего профессионального образования, причем централизованно управляемой государством же. Наличие негосударственного сектора высшего образования эту ситуацию в целом не изменило.

Формирование гражданского общества в совокупности с рыночными отношениями поставило сферу образования в новые условия функционирования. Первоначально эти условия оценивались как последовательное усиление роли общественной составляющей в управлении образованием и развитие и углубление автономии образовательных учреждений. Предполагалось, что роль государства в управлении системой образования должна снижаться, а его функции в этой части — передаваться общественным институтам и самим образовательными учреждениям.

Реализация этих положений привела к необходимости определения данных функций, объемов их передачи от государства к субъектам, на которых бы возлагалось исполнение этих функций, а также порядка, сроков передачи и определения направлений взаимодействия государства с общественными организациями и образовательными учреждениями в новых изменившихся условиях.

Традиции и инерция централизованного государственного управления привели к тому, что принятие решений в этой области взяло на себя государство в лице органов управления образованием. Проблемы совершенствования управления были включены в государственные программы и планы мероприятий по модернизации образования¹. В результате централизованное начало в управлении образованием не только не сократилось, но, по некоторым оценкам, наоборот, усилилось, что привело к дальнейшей централизации финансирования, причем не только бюджетного, последовательному сокращению пределов самостоятельности образовательных учреждений в имущественных отношениях, ликвидации налоговых льгот для образовательных учреждений. Как ни парадоксально, но усиление централизации сопровождается последовательным исключением из законодательства положений о государственных гарантиях приоритетности образования, т. е. снижением ответственности государства за образование. Более того, разрабатываемые в настоящее время подходы к модернизации образования предусматривают дальнейшее сокращение сферы ответственности государства.

Основным направлением государственной политики в образовании становится распространение на эту сферу рыночных отношений. В подтверждение этого можно сослаться на ряд положений Федеральной целевой программы развития образования [1]. В частности, цель политики модернизации образования в среднесрочной перспективе в программе определена как обеспечение конкурентоспособности России на мировом уровне, а ее достижение может быть обеспечено за счет опти-

мального соотношения затрат и качества в сферах образования и науки. В рамках программы решаются задачи повышения ориентации системы образования на рынок труда (не на потребности населения), перехода на нормативное финансирование образовательных учреждений (приближение финансирования по форме к оплате образовательных услуг). В основу модернизации образования, таким образом, закладываются в первую очередь экономические подходы.

Управленческий аспект решения программных задач состоит в определении рационального (правильного, оптимального и т. п.) распределения функций между государством, обществом и образовательными учреждениями (организациями). В зависимости от направления перемещения функций можно рассматривать несколько базовых вариантов построения системы управления образованием:

- демократизация — усиление роли общественных институтов при сокращении степени вмешательства государства;
- централизация — усиление государственного начала в управлении образованием при соответствующем сокращении участия общества в управлении образованием;
- автономизация — расширение пределов самостоятельности образовательных учреждений и/или организаций.

Следует понимать, что приведенные варианты являются довольно условными и могут комбинироваться друг с другом. Например, демократизация управления может сопровождаться автономизацией, поскольку может реализовываться через усиление позиций общественных форм управления учебным заведением. Централизация может сопровождаться демократизацией в условиях формирования государством общественных органов управления образованием (например, различных советов при министерствах).

Очевидно, что на разных исторических этапах развития образования преобладали разные направления его реформирования или модернизации/совершенствования. В настоящее время развитие общества идет по пути демократизации, по крайней мере именно таково официально заявленное направление развития. Соответственно, в образовании можно было бы ожидать развития процессов демократизации, связанных с передачей государственных функций управления и контроля общественным объединениям граждан, профессиональным ассоциациям, студенческим сообществам

и т. п. Но, как уже указывалось выше, имеет место процесс усиления централизованной составляющей в управлении, хотя и рассматриваются вопросы формирования общественных органов управления образованием, в частности попечительских и наблюдательных советов.

Одним из направлений совершенствования управления образованием является расширение «набора» организационно-правовых форм организаций, которым законодательно разрешается осуществление образовательной деятельности. До недавнего времени он был ограничен: образовательную деятельность могли осуществлять только учреждения и, в части профессиональной подготовки, предприятия. Изменение Закона «Об образовании» существенно расширило этот круг, распространив «разрешение» на все виды некоммерческих организаций.

В рамках процессов модернизации образования разрабатываются новые формы некоммерческих организаций, таких как автономное учреждение, автономная некоммерческая организация. Эти формы, по мысли разработчиков соответствующих предложений, должны при сохранении государственной собственности в образовании или без таковой решить ряд проблем автономности образовательных организаций, расширения их самостоятельности в распоряжении имуществом. В частности, речь идет об отмене для новых форм образовательных организаций сметного бюджетного финансирования и расширении их прав в распоряжении объектами собственности и денежными средствами при одновременном исключении субсидиарной ответственности учредителя по обязательствам учебного заведения в «новой» форме организации. Эти изменения, безусловно, должны отразиться и на системе управления и регулирования образования.

Одним из основных направлений государственного регулирования системы образования является законодательное определение статуса образовательной организации. Этот вопрос достаточно широко рассматривался в ряде работ, в том числе и автора [2]. Статус образовательной организации, т. е. организации в иных, нежели учреждение, организационно-правовых формах некоммерческих организаций, образовательным законодательством определен недостаточно четко, в основном путем отсылок к Закону «О некоммерческих организациях», который в свою очередь повторяет положения Гражданского кодекса Российской Федерации. В различных законодательных

актах определены, с нашей точки зрения, следующие основные черты, присущие образовательной организации:

- образовательная организация должна быть создана и функционировать как некоммерческая;
- образовательная деятельность этой организации должна осуществляться в соответствии с требованиями законодательства (т. е. так же, как и в образовательном учреждении);
- имущество может находиться в собственности образовательной организации;
- собственник/учредитель образовательной организации не несет ответственности по ее обязательствам;
- негосударственная образовательная организация может быть признана банкротом на общих основаниях;
- образовательная организация не имеет ограничений по осуществляемой деятельности;
- образовательная организация не финансируется собственником.

На основании приведенного перечня можно сделать вывод о том, что образовательная организация практически не отличается по основным признакам от коммерческой организации и представляет собой ее вариант с незаявленной целью извлечения прибыли. Данный вывод является промежуточным и для дальнейшего анализа значения не имеет.

Дополнение перечня форм организаций, которые могут осуществлять образовательную деятельность, автономным (государственным, муниципальным) учреждением и государственной (муниципальной) автономной некоммерческой организацией может рассматриваться как создание несколько иных организационно-правовых форм реализации прав на переданное им имущество, нежели в учреждении и в действующих формах некоммерческих организаций. Как следствие, в этих «новых» формах должны измениться взаимоотношения с учредителем (государственными и/или муниципальными органами) и требования к осуществлению управления внутри этих организаций. Эти вопросы также являются предметом пристального изучения (см., например, [3]). Остается открытым вопрос о том, может ли перечень «новых» форм организаций быть расширен, а если может, то по каким направлениям или признакам это можно сделать.

Сравним основные характеристики новых форм организаций с характеристиками образовательного учреждения (табл. 1).

Государственная (муниципальная) автономная некоммерческая организация, судя по тому, что государственное имущество передается ей в собственность, государственной может считаться, с моей точки зрения, только номинально. Видимо, поэтому в разработках данной формы организации предусматриваются различные «сдержки» процессов изъятия собственности из сферы образования в виде наблюдательного совета и необходимости его решений. В рамках настоящей статьи эту форму организации больше анализировать не будем.

Следует заметить, что, несмотря на некоторые различия в формулировках, основным формообразующим элементом для новых организаций являются отношения собственности. А если быть более точным, то пределы самостоятельного распоряжения объектами собственности, переданными организациями или приобретенными ими, и денежными средствами. Именно по этому признаку новые формы образовательных организаций отличаются, в частности, от учреждения. Помимо прочего, это означает, что иных существенных отличий эти формы образовательных организаций могут и не иметь.

Рассмотрим указанные изменения применительно к автономному учреждению более подробно.

Отличия автономного учреждения, как новой организационно-правовой формы образовательных организаций, не столь существенны:

- автономное учреждение является все же учреждением и, следовательно, может финансироваться собственником полностью или частично, т. е. получать бюджетные средства в режиме финансирования;
- собственником имущества остается государство (в лице уполномоченного органа) или муниципальное образование;
- имущество передается образовательному учреждению на праве оперативного управления;
- ответственность по обязательствам распространяется не на все имущество автономного учреждения, а только на его часть;
- государство (и это важно) не отвечает по обязательствам автономного учреждения.

Различия наблюдаются в части пределов распоряжения имуществом и денежными средствами, порядка этого распоряжения и ответственности по обязательствам. Государственное учреждение не имеет права распоряжаться закрепленным за ним имуществом², но самостоятельно распоряжается средствами, полученными от внебюджетной дея-

Основные характеристики различных организационно-правовых форм образовательных организаций

Характеристика	Учреждение	Автономное учреждение	Автономная некоммерческая организация
Собственник имущества	Государство в лице уполномоченного органа		Организация (как юридическое лицо)
Пределы распоряжения имуществом	1. Не имеет права распоряжаться закрепленным за ним имуществом и имуществом, приобретенным за счет средств, выделенных ему по смете 2. Самостоятельно распоряжается доходами и имуществом, полученными за счет внебюджетных источников	1. С согласия собственника распоряжается недвижимым и особо ценным движимым имуществом, закрепленным за ним собственником или приобретенным за счет средств, выделенных ему собственником 2. Самостоятельно распоряжается всем остальным имуществом	1. Самостоятельно распоряжается имуществом 2. С согласия учредителя может передавать имущество учреждаемым юридическим лицам
Орган, принимающий решение о распоряжении имуществом	1. Уполномоченный орган государственной власти по управлению имуществом 2. Руководитель учреждения	1. Руководитель учреждения, самостоятельно либо с согласия учредителя 2. Наблюдательный совет учреждения при совершении крупной сделки	Исполнительный орган организации в соответствии с планом финансово-хозяйственной деятельности и порядком расходования средств, утверждаемых управляющим советом организации
Ограничения по распоряжению имуществом	Законодательно не определены, могут предусматриваться уставом учреждения	1. Согласие собственника для: — распоряжения недвижимым и особо ценным движимым имуществом, закрепленным за ним собственником или приобретенным за счет целевых средств, выделенных ему собственником; — внесения денежных средств и (или) иного имущества в уставный (складочный) капитал других юридических лиц; — передачи имущества иным юридическим лицам в качестве учредителя 2. Рекомендации наблюдательного совета по: — участию автономного учреждения в других юридических лицах; — совершению сделок с имуществом, которым автономное учреждение не вправе распоряжаться без согласия собственника	Наличие управляющего совета для: — утверждения плана финансово-хозяйственной деятельности и порядка расходования средств; — одобрения предложений исполнительного органа о совершении крупных сделок
Ответственность по обязательствам	В пределах находящихся у него денежных средств	Всем имуществом, за исключением недвижимого и особо ценного движимого имущества, закрепленного за ним собственником или приобретенного за счет целевых средств, выделенных ему собственником	Всем своим имуществом
Ответственность учредителя	Субсидиарная	Отсутствует	Отсутствует
Участие в других юридических лицах	Долевое участие в деятельности других учреждений (в том числе образовательных) и организаций	Вправе с согласия собственника имущества вносить денежные средства и иное имущество в уставный (складочный) капитал других юридических лиц или иным образом передавать их другим юридическим лицам в качестве учредителя (участника)	Вправе с согласия своего учредителя выступать учредителем (участником) других юридических лиц, деятельность которых соответствует целям ее деятельности, если участие в указанных юридических лицах может способствовать качественному предоставлению услуг этой организацией

тельности. Права автономного учреждения в этой части расширяются, поскольку оно имеет право с согласия собственника распоряжаться закрепленным за ним или приобретенным за счет целевых средств недвижимым и особо ценным движимым имуществом (т. е. имуществом собственника, учредителя), а также самостоятельно распоряжается всем остальным своим имуществом, включая недвижимое (табл. 2).

Таким образом, выбор определения степени самостоятельности учреждений в распоряжении объектами собственности подчиняется тернарной логике, предоставляющей три возможных варианта.

Воспользовавшись такой логикой, нетрудно видеть возможность создания еще как минимум трех организационно-правовых форм учреждений, различающихся степенью самостоятельности в распоряжении денежными средствами и имуществом (табл. 3).

Учреждение-3 представляет собой организа-

цию, деятельность которой в полной мере определяется решениями/указаниями собственника, что, в общем, характерно для учреждения как такового. Имущественные объекты могут использоваться таким учреждением только в соответствии с установленными целями деятельности, а все поступающие средства (бюджетные и внебюджетные) должны расходоваться в соответствии со сметой (сметами), утвержденной собственником (учредителем). Следует отметить, что разрабатываемые в настоящее время изменения к бюджетному законодательству [4], с моей точки зрения, направлены в конечном итоге на создание именно такой формы бюджетного учреждения.

Самостоятельность учреждения-4 существенно расширена за счет предоставления права самостоятельного распоряжения денежными средствами, поступающими из бюджета учредителя. Средства из бюджета должны поступать в такое учреждение «одной строкой» и расходоваться в соответствии со сметой (или иным по форме финансовым

Таблица 2

Характеристика возможностей самостоятельного распоряжения собственностью в зависимости от формы учреждения

Объект собственности	Возможность самостоятельного распоряжения	
	государственное учреждение	автономное учреждение
Закрепленное имущество	Нет	Возможно
Денежные средства по смете	Нет	Возможно
Приобретенное по смете имущество	Нет	Возможно
Средства от внебюджетной деятельности	Да	Да
Приобретенное на внебюджетные средства имущество	Да	Да

Примечание. «Возможно» — означает «с согласия собственника», т.е. при наличии такого согласия распорядиться имуществом можно, при отсутствии согласия — нет. Но распоряжается имуществом все же само учреждение, а собственник может принять только решение о согласии/несогласии.

Таблица 3

Возможные формы учреждений и степень их самостоятельности в распоряжении собственностью и денежными средствами

Объект собственности	Учреждение-3	Учреждение-4	Учреждение-5
Закрепленное имущество	Нет	Возможно	Да
Денежные средства по смете	Нет	Да	Да
Приобретенное по смете имущество	Нет	Возможно	Да
Средства от внебюджетной деятельности	Нет	Да	Да
Приобретенное на внебюджетные средства имущество	Нет	Да	Да

Примечание. Порядковые номера в обозначении новых форм учреждений приняты исходя из того, что две формы учреждений уже определены выше.

планом), утверждаемой и изменяемой самим учебным заведением. Распоряжение имуществом, переданным учреждению или приобретенным на средства финансирования, возможно с согласия учредителя (собственника).

Учреждению-5 предоставляются наиболее широкие права в распоряжении имуществом и всеми денежными средствами. Учредитель полностью доверяет свое имущество и денежные средства такому учреждению для выполнения им возложенных на него функций и решения поставленных задач. По существу, речь идет о создании совершенно новой формы организации, которую уже весьма сложно назвать учреждением. Тем не менее имущество учредителя, переданное такому учреждению, не перестает быть собственностью учредителя и находится у учреждения, вероятнее всего, на праве доверительного управления.

Таким образом, с точки зрения пределов распоряжения имуществом возможно функционирование, как минимум, пяти разновидностей учреждений, но только для двух имеются более или менее проработанные основы построения управления. Что касается остальных организационно-правовых форм, то эти вопросы требуют урегулирования³.

Так, несмотря на то, что возможности учреждения-3 по распоряжению имуществом и денежными средствами сведены практически к нулю и для него не возникает необходимости принимать и организационно оформлять решения по этому вопросу, такая необходимость возникает у учредителя, вынужденного в этом случае принимать решения по всем вопросам деятельности учреждения. Следовательно, у учредителя (органа управления образованием) расширятся набор реализуемых управленческих функций. В этих условиях не возникает необходимости создания каких-либо специфических управленческих структур, в том числе с общественным участием, поскольку никаких функций на эти структуры возложено быть не может. Даже в случае создания каких-то общественных органов управления на них могут быть возложены только оценочные и/или экспертные функции при подготовке соответствующих решений учредителя (собственника).

Автономное учреждение и учреждение-4 имеют равные возможности в распоряжении имуществом с согласия собственника. Если для автономного учреждения предусмотрено в качестве организационного ограничения наличие рекомендации наблюдательного совета (т. е. структуры общественного управления), то логично предусмотреть

наличие такой же структуры и для учреждения-4. С точки зрения системы управления наличие наблюдательного совета не является необходимым элементом, поскольку решения о распоряжении имуществом принимаются все же собственником (хотя бы и в варианте «разрешить — не разрешить»). Можно сказать, что в данном случае совет является органом вспомогательным, предназначенным прежде всего для более детального обоснования решения собственника. Само по себе это может оказаться дополнительным фактором, влияющим на использование имущества в первую очередь для достижения основных целей, ради которых эти учреждения созданы.

Предоставление учреждению-4 права самостоятельного распоряжения денежными средствами (в том числе и средствами бюджетного финансирования) требует определения функций наблюдательного совета в части рассмотрения и этих вопросов. В данном случае возможны разные варианты построения управления:

- наблюдательный совет принимает решение о распоряжении денежными средствами (всеми или в части крупных трат), выполняя тем самым функции главного распорядителя бюджетных средств, а руководитель выполняет это решение;
- наблюдательный совет только согласовывает решения руководителя учреждения-4, выполняя, по существу, функции совета образовательного учреждения.

Первый вариант представляется более предпочтительным, поскольку при определенных условиях позволят создать независимый от учебного заведения орган управления, которому могут быть переданы управленческие функции от государства (учредителя).

Нужно учесть и возможность полного отнесения такого рода решений только к ведению руководителя образовательного учреждения-4 без участия наблюдательного совета.

Следовательно, хотя наблюдательный совет для учреждения-4 не является обязательным элементом системы управления, его наличие с точки зрения учредителя представляется фактором «разумного» распоряжения объектами собственности и финансовыми ресурсами, а также дополнительной гарантией сохранения собственности в системе образования.

Учреждение-5 имеет возможность осуществлять все действия с имуществом и денежными средствами самостоятельно, приближаясь в этом смысле к образовательной организации. Принци-

пиальная возможность создания такого учреждения допустима (ст. 120 Гражданского кодекса Российской Федерации, позволяющая определять особенности правового положения учреждения законодательными и нормативными актами). Может возникнуть естественный вопрос о целесообразности такой формы учреждения, поскольку практически те же возможности предоставляет упомянутая выше автономная некоммерческая организация. Однако следует помнить, что имущество в учреждении-5 остается все же в собственности учредителя, который может установить определенный режим распоряжения этим имуществом, предусмотрев, например, необходимость участия общественности в этом процессе.

Предоставленные законодательством возможности, таким образом, позволяют сформировать несколько видов (форм) образовательных учреждений, различающихся своими правами в части распоряжения объектами собственности (в том числе — денежными средствами). Создание таких «новых» форм выдвигает дополнительные требования и к организации управления ими.

Разумеется, в статье сложно дать исчерпывающий анализ проблем управления в различных формах образовательных организаций. Предложенный подход позволяет выделить возможные формы образовательных учреждений только по признаку распоряжения объектами собственности. Тем не менее даже при таком ограничении можно сформулировать некоторые дополнительные требования к организации управления в образовании.

Примечания

¹ Следует отметить, что так было практически всегда, поскольку проблемы совершенствования управления образованием относились и относятся к числу приоритетных направлений государственной политики в сфере образования. И практически всегда их решение предполагало перераспределение функций управления между уровнями и субъектами, включая в большей или меньшей степени общественную составляющую.

² Распорядиться этим имуществом может только собственник, предварительно изъяв его на законных основаниях у образовательного учреждения.

³ Разумеется в том случае, если эти организационно-правовые формы получают практическую реализацию в системе образования.

Литература

1. Федеральная целевая программа развития образования на 2006–2010 годы, утвержденная постановлением Правительства Российской Федерации от 23 дек. 2005 г. № 803 [Электрон. ресурс]. Режим доступа: <http://www.mon.gov.ru/edu-politic/priority/2048/>.

2. *Беляков С. А.* О статусе высшего учебного заведения // Университетское управление: практика и анализ. 2003. № 5–6.

3. *Клюев А. К.* Новые модели управления вузом: шаг вперед или два назад? // Университетское управление: практика и анализ. 2004. № 5–6.

4. Проект Федерального закона «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части регулирования бюджетного процесса и признании утратившими силу отдельных законодательных актов Российской Федерации» [Электрон. ресурс]. Режим доступа: <http://www1.minfin.ru/budref/budref.htm>