

## ФОРМИРОВАНИЕ ЭКОНОМИЧЕСКОГО МЕХАНИЗМА ОБРАЗОВАТЕЛЬНОГО МЕНЕДЖМЕНТА

В образовательном менеджменте как системе приемов и действий, способствующих достижению целей управления, ведущими являются экономические, организационно-распорядительные (административные) и социально-психологические методы управления.

Организационно-распорядительные (административные) методы управления (от лат. *administration* – управление) основываются на административных рычагах воздействия: на воздействии авторитета права (действующих законов, подзаконных нормативных актов) и авторитета власти (приказов, инструкций, нормативов и т. п.).

Административные методы – это методы непосредственного организационного и распорядительного воздействия. Они включают в себя:

- организационное регламентирование, которое осуществляется путем разработки организационных структур учреждения, положений о подразделениях и функциональных отделах, должностных инструкций и т. п.
- нормирование, т. е. установление норм и нормативов (управленческих, плановых, финансовых, трудовых, технических, эксплуатационных и др.), правил работы и взаимодействия различных служб и т. п.;
- инструктирование, т. е. ознакомление с существующими предписаниями, требованиями и правилами выполнения работ.

Распорядительное воздействие реализуется посредством прямого администрирования: издания приказов, распоряжений и вынесения устных указаний.

Социально-психологические методы управления (от лат. *socialis* – общественный; гр. *psyche* – душа и *logos* – слово) – это методы использования в управлении личностных и групповых социальных и психологических факторов.

К социальным факторам, направленным на управление общественными процессами в организации, относят:

- специальные методы сбора социальной информации: интервьюирование, составление структурных карт, анализ документов, социальный эксперимент;
- социологические исследования;
- формы повышения социальной активности работников: соревнования, обмен опытом, новаторство, коллективные ритуалы и традиции;

- социальное нормирование – установление писаных и неписаных коллективных норм поведения, норм морального общественного воздействия (поощрения, наказания и др.);

- социальное планирование, в частности совершенствование социальной структуры управления, улучшение условий труда и охраны здоровья работников, улучшение условий оплаты труда и культурно-бытовых условий, воспитание и развитие общественной активности трудящихся.

Использование психологических факторов позволяет регулировать межличностные отношения, управлять поведением работников и создавать в коллективе благоприятный психологический климат. К числу важнейших психологических факторов следует отнести факторы, способствующие коллективообразованию, личностному развитию; факторы психологического влияния, психологической совместимости; факторы мотивации труда, его гуманизации и др.

Несмотря на государственный статус системы начального профессионального образования (НПО), ее финансирование в основном из государственного бюджета, наиболее эффективным способом образовательного менеджмента являются экономические методы. Это вытекает из природы рыночных отношений, в которые система НПО включена в большей степени, чем все другие уровни образования.

Экономические методы менеджмента включают систему финансовых рычагов и инструментов, с помощью которых можно воздействовать на деятельность организации. Важнейшими среди них являются планирование, финансирование, кредитование, инвестирование, материальное стимулирование, хозяйственная самостоятельность, хозяйственный (коммерческий) расчет, ценообразование, налогообложение, государственное регулирование и др.

В настоящее время существует весьма обширная нормативная правовая база, регулирующая экономические отношения в образовании. Однако действующее законодательство крайне недостаточно раскрывает иные, кроме бюджетных, финансовые возможности для учреждений образования, хотя уже сегодня в содержании образовательного менеджмента заложены принципы поиска внебюджетных средств. Существующее законодательство разрешает привлекать дополнительные доходы от коммерческой деятельности образовательного учреждения. Широко используется практика сдачи в аренду помещений, продажи изготавливаемой учащимися продукции.

Но различного рода коллизии, которые содержатся в действующем законодательстве, не позволяют образовательным учреждениям, прежде всего государственным и муниципальным, эффективно использовать материальные и фи-

нансовые ресурсы, быть более самостоятельными в своей хозяйственной деятельности.

Так, в нормах гражданского законодательства, регулирующих правовое положение образовательных учреждений, режим использования их денежных средств и имущества, существуют определенные ограничения. Однако в этих же нормах содержатся правовые конструкции, позволяющие частично компенсировать установленные гражданским законодательством ограничения на финансово-хозяйственную деятельность образовательных учреждений.

Гражданский кодекс Российской Федерации (п. 2 ст. 298) устанавливает право самостоятельного распоряжения учреждения доходами, полученными от приносящей доходы деятельности, и приобретенным за их счет имуществом, но не раскрывает природу этого права. В связи с этим некоторые авторы склонны приравнивать данное право к праву хозяйственного ведения, которым обладают государственные и муниципальные предприятия. Но большинство склоняется к той точке зрения, что можно говорить об особом вещном праве, которое не укладывается ни в рамки оперативного управления, ни в рамки права хозяйственного ведения.

Законодательное определение содержания права самостоятельного распоряжения в виде перечисления конкретных правомочий образовательного учреждения в отношении доходов, полученных от приносящей доходы деятельности, и приобретенного за их счет имущества могло бы снять многие барьеры на пути к формированию эффективных отношений в сфере образования.

Весьма противоречиво современное российское законодательство, регулирующее налогообложение образовательных учреждений. Такое положение характеризуется прежде всего тем, что российское налоговое законодательство не предусматривает льгот для образовательных учреждений, установленных нормами Закона «Об образовании» и Закона «О высшем и послевузовском профессиональном образовании».

Таким образом, повышение эффективности экономических отношений в образовательных учреждениях возможно в процессе законодательной деятельности, направленной на устранение существующих противоречий между нормами законодательства в области финансов, с одной стороны, и нормами гражданского законодательства и законодательства в сфере образования – с другой.

Анализ правоприменительной практики в части экономических отношений в сфере образования показывает, что основная законодательная база в сфере образования сформирована. Прежде всего это Закон РФ «Об образовании»

(в редакции Федерального закона от 13.01.1996 № 12-ФЗ), Федеральный закон «О высшем и послевузовском профессиональном образовании» от 22.08.1996 № 125-ФЗ, Национальная доктрина образования в Российской Федерации, охватывающая период до 2025 г., Федеральная программа развития образования на 2000–2005 гг. Образовательные учреждения получили достаточную автономию в плане формирования экономических отношений. Вместе с тем со временем опыт применения норм права выявил ряд проблем, которые не позволяют образовательным учреждениям в полной мере реализовывать экономическую деятельность.

Анализ законодательной базы и сложившейся практики свидетельствует, что не только дефицит бюджетов является причиной хронического недофинансирования образовательных учреждений. На состоянии профессионального образования отрицательно сказываются:

- противоречия в законодательстве о бюджетном устройстве, об образовании, о местном самоуправлении;
- отсутствие четкого разграничения компетенции органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления;
- неотработанность схем межбюджетных отношений;
- сохранение в новых условиях децентрализации управления старых подходов и механизмов финансирования образования.

Необходимо привести в соответствие с Конституцией РФ регулирование вопросов, связанных с реализацией государственных полномочий в области образования, органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления.

Представляется целесообразным введение государственной нормы участия в управлении и финансировании учреждений образования на основе их совместного учредительства органами государственной власти и органами местного самоуправления.

Механизм соучредительства позволяет без пересмотра сложившихся отношений собственности решить проблему статуса учреждений общего образования, а также обеспечить «прозрачность» финансовых потоков, направляемых на развитие образования, упорядочить выплату заработной платы, установить федеральные, региональные и местные нормативы финансирования образования.

Закон РФ «Об образовании» (ст. 11) и Федеральный закон «О сохранении статуса государственных и муниципальных образовательных учреждений и моратории на их приватизацию» (ст. 3) допускают совместное учредительство образовательных учреждений и включение в состав учредителей государственных

и муниципальных образовательных учреждений других учредителей из числа законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации или органов местного самоуправления. Однако на практике эти законоположения не реализуются, в том числе из-за существующей неопределенности в вопросе о соотношении указанных специальных норм и положений гражданского законодательства.

В настоящее время сложилась противоречивая ситуация в области регулирования налогообложения образовательных учреждений. Закон РФ «Об образовании» наделяет образовательные учреждения существенными льготами: независимо от организационно-правовой формы они в части предусмотренной их уставами непредпринимательской деятельности освобождаются от уплаты всех видов налогов, в том числе от уплаты налога на землю (ст. 40).

Согласно ст. 46 Закона РФ «Об образовании» к непредпринимательской деятельности относится оказание населению, предприятиям, учреждениям и организациям платных дополнительных образовательных услуг, не предусмотренных соответствующими образовательными программами и государственными образовательными стандартами, и вся платная образовательная деятельность негосударственных образовательных учреждений (включая обучение в пределах государственных образовательных стандартов), если получаемый от нее доход полностью идет на возмещение затрат на обеспечение образовательного процесса (в том числе на заработную плату), его развитие и совершенствование в данном образовательном учреждении.

В соответствии со ст. 47 Закона РФ «Об образовании» к предпринимательской относится только деятельность образовательных учреждений по реализации предусмотренных их уставами производимой продукции, работ и услуг, доход от которой не реинвестируется непосредственно в данное образовательное учреждение и (или) на непосредственные нужды обеспечения, развития и совершенствования образовательного процесса (в том числе на заработную плату) в данном образовательном учреждении. Аналогичное положение содержится и в Федеральном законе «О высшем и послевузовском профессиональном образовании».

Однако российское налоговое законодательство таких льгот для образовательных учреждений не предусматривает. Основания для этого налоговые органы находят в положении, закрепленном в п. 1 ст. 56 Налогового кодекса РФ, в силу которого льготами по налогам и сборам признаются предоставляемые отдельным категориям налогоплательщиков и плательщиков сборов преимущества, предусмотренные законодательством о налогах и сборах. Законодательст-

во о налогах и сборах включает Налоговый кодекс РФ и принятые в соответствии с ним федеральные законы о налогах и сборах. Закон РФ «Об образовании», по мнению налоговых органов, к законодательству о налогах и сборах не относится.

Данная позиция налоговых органов была неоднократно закреплена в официальных документах налогового ведомства Российской Федерации. Но поскольку норма Закона РФ «Об образовании», закрепляющая льготное налогообложение образовательных учреждений, не содержит признаков несоответствия нормативных правовых актов Налоговому кодексу РФ, исчерпывающий перечень которых приведен в п. 1 ст. 6 Налогового кодекса РФ, то она продолжает действовать.

Кроме того, ни в Федеральном законе «О введении в действие части первой Налогового кодекса Российской Федерации», ни в самом Налоговом кодексе РФ не содержится указание на то, что законодательные акты, устанавливающие льготы по уплате налогов, в связи с принятием Налогового кодекса РФ утрачивают силу.

В связи с этим можно говорить, что на сегодняшний день для защиты прав образовательных учреждений разработан ряд правовых механизмов, которые могут быть использованы сторонами для защиты своих интересов. В частности, таковым является механизм судебной защиты прав и интересов сторон.

Для определения права на налоговую льготу необходима разработка специального понятийного аппарата, который следует законодательно закрепить. В частности, требует уточнения понятие «реинвестирование». Неясно, является ли реинвестированием вложение средств в основные фонды (например, ремонт или строительство здания), часть которых используется не только в учебных целях. Поэтому в принятом Налоговом кодексе Российской Федерации отдельные действующие налоговые льготы сохранены не были.

Не сохранены налоговые льготы по налогу на добавленную стоимость на товары (работы, услуги), производимые и реализуемые учебными предприятиями образовательных учреждений (включая учебно-производственные мастерские), если доход, полученный от этой деятельности, направлен в данное образовательное учреждение или на непосредственные нужды обеспечения, развития и совершенствования образовательного процесса.

Не сохранены льготы по налогу на доходы физических лиц учащимся дневной формы обучения общеобразовательных учебных заведений, учреждений начального, среднего и высшего профессионального образования, а также

аспирантам за работы, выполняемые в период каникул (но не более трех месяцев в году).

В проектах соответствующих законов по налогообложению не учтены налоговые льготы образовательным учреждениям по дорожному, земельному налогам и налогу с продаж.

Закон РФ «Об образовании» (ст. 47, п. 3) относит деятельность образовательного учреждения по реализации предусмотренных уставом этого образовательного учреждения производимой продукции, работ и услуг к предпринимательской лишь в той части, в которой получаемый от этой деятельности доход не реинвестируется непосредственно в данное образовательное учреждение и (или) на непосредственные нужды обеспечения, развития и совершенствования образовательного процесса (в том числе на заработную плату) в данном образовательном учреждении.

К предпринимательской деятельности образовательного учреждения относится реализация и сдача в аренду его основных фондов и имущества, торговля покупными товарами и оборудованием, оказание посреднических услуг, долевое участие в деятельности других учреждений (в том числе образовательных) и организаций, приобретение акций, облигаций, иных ценных бумаг и получение доходов (дивидендов, процентов) по ним.

Четкое разграничение доходов от предпринимательской и непредпринимательской деятельности необходимо в целях налогообложения. Доходы от реализации продукции, работ, услуг, не относящиеся к предпринимательской деятельности, освобождены от налогообложения, в то время как доходы от предпринимательской деятельности облагаются налогом в общем порядке, предусмотренном для бюджетных учреждений. Это обуславливает необходимость раздельного учета доходов от предпринимательской деятельности и оказания платных услуг, не относящихся к предпринимательской деятельности.

Бюджетным кодексом РФ предусмотрено обязательное для всех бюджетных учреждений, в том числе образовательных, составление и утверждение смет расходов и доходов, в соответствии с которыми производится финансирование из бюджета. В смете доходов и расходов должны быть отражены все доходы, получаемые как из бюджета и государственных внебюджетных фондов, так и от осуществления предпринимательской и иной приносящей доход деятельности, в том числе доходы от оказания платных услуг, использования государственной и муниципальной собственности, закрепленной за учреждением на праве оперативного управления и др. При этом в соответствии со ст. 161 Бюд-

жетного кодекса РФ бюджетное учреждение может самостоятельно расходовать средства, полученные за счет внебюджетных источников.

Данное положение Бюджетного кодекса РФ полностью согласуется с положениями Закона РФ «Об образовании», но противоречит ст. 42 Бюджетного кодекса РФ, предусматривающей перечисление доходов бюджетного учреждения, полученных от предпринимательской и иной приносящей доход деятельности, в соответствующий бюджет как доходов от использования имущества, находящегося в государственной или муниципальной собственности, либо как доходов от оказания платных услуг.

В формулировке данной статьи не предусмотрен порядок расходования доходов, перечисленных в соответствующий бюджет (будут ли они возвращены бюджетному учреждению или использованы в бюджете на другие цели), что ставит под сомнение гарантируемую в ст. 161 Бюджетного кодекса РФ самостоятельность в расходовании средств, полученных за счет внебюджетных источников. Если же доходы, полученные за счет предпринимательской и иной приносящей доход деятельности, будут возвращены бюджетному учреждению в виде дополнительного финансирования, встает вопрос о создании в законодательном порядке системы гарантий полного возврата средств и защиты финансирования от сокращения в случае невыполнения доходной части бюджета, из которого финансируется бюджетное учреждение (например, через обособление доходов от предпринимательской деятельности на отдельном бюджетном счете).

Отсутствие таких гарантий может привести к возможному частичному замещению бюджетного финансирования доходами, полученными бюджетными учреждениями за счет внебюджетных источников и перечисленными в бюджет.

Важнейшим направлением создания нового механизма финансирования является введение нормативного бюджетного финансирования образовательных учреждений. Необходимость установления принципов минимального бюджетного финансирования реализации образовательных стандартов обусловлена недостаточностью правовых и экономических механизмов, обеспечивающих реализацию права граждан на общедоступность, бесплатность и надлежащее качество начального, основного и среднего (полного) общего и начального профессионального образования, установленного Конституцией РФ и Законом РФ «Об образовании».

Практика финансирования учреждений образования еще не адаптирована в достаточной мере к новым экономическим условиям. Требования действующего бюджетного, гражданского и отраслевого законодательства противо-



речивы, что приводит к преобладанию субъективных факторов при принятии решений.

Новый механизм финансирования образовательных учреждений по нормативам в расчете на одного обучающегося должен обеспечить в первую очередь:

- прозрачность финансовых потоков на всех уровнях;
- развитие межбюджетных отношений в системе образования;
- эффективное использование средств.

В развитие и конкретизацию положений Закона РФ «Об образовании» в проектах документов сформулированы основные принципы и порядок бюджетного финансирования реализации государственного стандарта общего образования.

Основополагающим является принцип финансирования реализации государственного стандарта (федерального и национально-регионального компонентов) за счет средств бюджетов всех уровней бюджетной системы Российской Федерации. Это позволяет развивать межбюджетные отношения и при необходимости софинансировать реализацию образовательного стандарта путем предоставления финансовой помощи из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации на нормативной основе.

Этим обусловлена необходимость установления системы взаимосвязанных государственных и местных нормативов бюджетного финансирования, разработанных по единой методике. Федеральный норматив должен являться показателем минимальной стоимости реализации государственного стандарта НПО в расчете на одного обучающегося в год. Методика подобных расчетов разработана в Институте развития профессионального образования (А. Т. Глазунов, М. В. Никитин, И. П. Смирнов).

Децентрализация управления и бюджетной системы предусматривают четкое разделение финансовой ответственности между федеральным, региональным и местным уровнями.

В связи с этим в сфере финансирования образования особое значение приобретает введение нормативов финансирования, которое можно рассматривать в качестве гарантии реализации права граждан на получение бесплатного общего и начального профессионального образования, как основное условие для упорядочения межбюджетных отношений в сфере образования, а также как механизм защиты образовательного учреждения в вопросах финансирования.