

Раздел 2

МОДЕРНИЗАЦИЯ УПРАВЛЕНИЯ УЧРЕЖДЕНИЯМИ ПРОФЕССИОНАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ И ОРГАНИЗАЦИЯ УЧЕБНОГО ПРОЦЕССА В УСЛОВИЯХ РЫНОЧНЫХ ОТНОШЕНИЙ

Л. П. Пачикова

Некоторые аспекты управления вузом в условиях автономии

Неудовлетворенность уровнем подготовки специалистов в профессиональных образовательных учреждениях увеличивает обострение противоречий между требованиями современного работодателя к качеству подготовки рабочих и специалистов и, в силу объективных обстоятельств, неготовностью учреждений образования обеспечить это качество.

С момента принятия 03.11.2006 Федеральных законов № 174 «Об автономных учреждениях» и № 175 «О внесении изменений в законодательные акты РФ в связи с принятием Федерального закона «Об автономных учреждениях», а также в целях уточнения правоспособности государственных и муниципальных учреждений» система образования России пребывает в ожидании дальнейших широкомасштабных трансформаций. Это состояние обострилось еще и в связи с выходом обновленного закона «Об образовании», начало которому было положено Законом Российской Федерации «Об образовании» (1992), открывшем возможности для роста многообразия типов и видов образовательных учреждений, их организационно-правовых форм, вариативности образовательных программ, а значит, для выбора образовательных траекторий, форм, мест, темпов получения образования. Ослаблению ограничений способствовали разделение компетенций в сфере образования между государственными федеральными, государственными региональными, муниципальными властями, образовательными учреждениями, наделение педагогических работников, а также родителей несовершеннолетних обучающихся и самих обучающихся правом участвовать в управлении образовательным учреждением, влиять на решения органов управления образованием.

И сегодня сохраняется острая потребность в гибком и полномочном реагировании сферы образования на растущее многообразие запросов со стороны государства и общества. Ключом к решению проблемы является монополизация. Закон 1992 г. упразднил госмонополию в сфере образования, но на его пути встал Федеральный закон 1995 г. «О сохранении статуса государственных и муниципальных образовательных учреждений и моратории на их приватизацию», который утратил силу с 01.01.2005. Это открыло перспективы значительного сокращения доли государственных образовательных учреждений. Однако увеличение доли негосударственных образовательных учреждений и организаций не повлекло автоматического ухода от фактически сохраняющейся государственной монополии в сфере образования. Так, государственные образовательные стандарты продолжают проводить политику диктата не только в части содержания образования (отнюдь не заявленного в законе «Об образовании»), но и в отношении фронтальных и репродуктивных методик, которыми педагог вынужден пользоваться, чтобы хоть как-то отчитаться о «прохождении» учебного материала в нужном объеме и в нужное время.

Упомянутые федеральные законы от 03.11.2006 увеличивают разнообразие организационно-правовых форм в сфере образования, в связи с чем перед вузовским сообществом неизбежно встает вопрос о месте и роли новых видов обучающих структур в системе образовательных учреждений.

В настоящее время существуют три разновидности образовательных учреждений с точки зрения содержания их правосубъектности и форм собственности, лежащих в основе их создания: частные, государственные и муниципальные. Государственные ОУ могут быть федеральными учреждениями, учреждениями субъекта РФ и муниципальными. Они, в свою очередь, в зависимости от объема их правоспособности и характера взаимодействия с их учредителями в соответствии с действующим законодательством подразделяются на казенные, бюджетные и автономные.

Бюджетное учреждение есть организация, созданная органами государственной власти РФ, субъекта РФ и органами местного самоуправления для осуществления управленческих, социально-культурных и иных функций некоммерческого характера, деятельность которой финансируется из соответствующего бюджета или государственного внебюджетного фонда на основе сметы доходов и расходов.

Автономным учреждением признается некоммерческая организация, созданная Российской Федерацией, субъектом РФ или муниципальным образованием для выполнения работ, оказания услуг в целях осуществления предусмотренных законодательством РФ полномочий органов государственной власти, органов местного самоуправления в сферах науки, образования, здравоохранения, культуры, социальной защиты, занятости населения, физической культуры и спорта.

Анализ содержания определений, данных в действующем законодательстве, дает возможность выявить как общее, так и особенное в правовом статусе этих учреждений.

Выделяя общее в организационно-правовой форме бюджетных и автономных образовательных учреждений, следует, во-первых, отметить, что тот и другой типы являются разновидностями государственных и муниципальных учреждений, т. е. создаются органами государственной власти и муниципального управления. Именно органы управления в сфере образования выступают в качестве учредителя этих образовательных учреждений и наделяют их специальной правосубъектностью.

Во-вторых, и это следует подчеркнуть, бюджетные и автономные учреждения прежде всего некоммерческие организации. Они создаются для осуществления управленческих, образовательных функций некоммерческого характера; перед ними не стоит цель извлечения прибыли.

Следующей общей чертой этих типов образовательных учреждений является то, что они могут получать задания и полностью или частично финансироваться учредителем, т. е. органами управления в сфере образования, из средств соответствующих бюджетов. Автономное образовательное учреждение может получать субсидии и субвенции из соответствующих уровней бюджетов и является получателем бюджетных средств в соответствии с Бюджетным кодексом РФ. В связи с этим безвозмездная передача основных средств автономным учреждениям, как и бюджетным, по решению органов исполнительной власти всех уровней, не будет облагаться НДС; субсидии и субвенции будут признаваться средствами целевого финансирования и не будут относиться к доходам.

В-третьих, бюджетные и автономные образовательные учреждения наделяются имуществом на правах оперативного управления. Право оперативного управления предполагает владение, пользование и распоряжение имуществом в пределах, установленных законом, в соответствии

с целями своей деятельности, заданиями собственника этого имущества и назначением этого имущества. При этом ни Гражданский кодекс РФ, ни Федеральный закон «Об автономных учреждениях» не определяют правовой режим имущества, приобретенного за счет собственных доходов.

Таким образом, между этими типами образовательных учреждений достаточно много общего.

В чем же различия государственных и муниципальных автономных и бюджетных образовательных учреждений?

1. Бюджетное учреждение, в отличие от автономного, более жестко связано с соответствующим уровнем бюджета.

Кроме того, автономное учреждение вправе открывать в установленном порядке счета в кредитных организациях, деятельность автономного учреждения подлежит обязательной аудиторской проверке, результаты деятельности автономного учреждения обязаны ежегодно публиковаться в виде отчетов в установленном учредителем порядке.

Бюджетное учреждение отвечает по своим обязательствам только в объеме денежных средств, находящихся в его распоряжении, а автономное – всем своим имуществом, за исключением недвижимого и особо ценного движимого имущества, закрепленного за ним либо приобретенного за счет средств собственника. Другими словами, автономное образовательное учреждение отвечает по своим обязательствам денежными средствами, движимым и недвижимым имуществом, приобретенным за счет своих доходов. Собственник имущества бюджетного учреждения при недостаточности средств несет субсидиарную ответственность по обязательствам бюджетного учреждения. Собственник имущества автономного образовательного учреждения не несет гражданско-правовую ответственность по обязательствам автономного учреждения, несмотря на то, что является учредителем.

При создании автономного учреждения путем изменения типа не допускается изъятие или уменьшение имущества, в том числе денежных средств, учредителем.

Бюджетное учреждение не вправе отчуждать либо иным способом распоряжаться имуществом. Автономное учреждение без согласия учредителя не вправе распоряжаться недвижимым имуществом и особо ценным движимым имуществом, закрепленным за ним либо приобретенным за счет средств собственника. Остальным имуществом, в том числе

и недвижимым, автономное учреждение вправе распоряжаться самостоятельно.

Доходы бюджетного учреждения, полученные от иной, приносящей доход, деятельности после уплаты налогов и сборов, предусмотренных законодательством о налогах и сборах, в соответствии с Бюджетным кодексом РФ в полном объеме учитываются в смете доходов соответствующего бюджета как доходы от использования имущества, находящегося в государственной или муниципальной собственности, либо как доходы от оказания платных услуг.

Те же самые доходы в автономном учреждении поступают в его распоряжение.

5. В структуре управления автономными образовательными учреждениями предусмотрено создание такого коллегиального органа, как Наблюдательный совет. Наблюдательный совет наделяется достаточно широким спектром исключительной компетенции для осуществления контрольных функций учредителя, в частности:

- утверждает по представлению руководителя автономного учреждения проекты отчетов о финансовохозяйственной деятельности;
- принимает решения;
- делает заключения по наиболее важным вопросам административно-хозяйственной деятельности, в частности, по крупным сделкам.

В отличие от бюджетного учреждения, за деятельностью автономного учреждения осуществляется не только государственный, но и общественный контроль посредством участия представителей общественности в Наблюдательном совете и благодаря доступу, открытому для средств массовой информации, к целому ряду документов, либо носящих правоустанавливающий характер, либо содержащих сведения о состоянии имущества и финансовой деятельности организации.

Руководитель автономного учреждения несет гораздо большую ответственность, в частности в размере убытков, причиненных учреждению в результате совершения крупной сделки с нарушением требований закона, независимо от того, была ли эта сделка признана недействительной, хотя привлечение гражданина к гражданско правовой ответственности за действия, которые не были в установленном порядке признаны правонарушением, противоречит нормам Гражданского и Трудового кодексов РФ.

Первичный анализ принятого законодательства позволяет сделать вывод о том, что автономные образовательные учреждения, по своей правовой природе являясь государственными и муниципальными учреждениями, обладают достаточно большим объемом правомочий для достижения уставных целей в сравнении с бюджетными образовательными учреждениями.

Однако в Федеральном законе «Об автономных учреждениях» не определены экономические отношения, которые в существующем виде являются противоестественными по отношению к работодателю и заказчику.

После опубликования закона «Об автономных государственных организациях», вузы, успешно проявившие свою деятельность в рыночных условиях, достаточно восторженно его воспринимали. Закон объявил о свободах в отношении приобретенной собственности, денежных доходов, заработанных коллективами автономных учреждений, самостоятельности в выборе деловых партнеров и установлении с ними длительных связей. Автономное учреждение вправе создавать юридические лица с долей вуза в уставном капитале, использовать в своей финансово-экономической деятельности заемный капитал в виде банковского кредита, самостоятельно распоряжаться поступающими средствами субсидий для выполнения государственного заказа. В общем объявлен был возникающий статус партнера даже в отношении государства. Российский государственный профессионально-педагогический университет один из первых заявил о своем намерении быть автономным учреждением, и началась серьезная подготовка к переходу от формы бюджетного учреждения к получению статуса автономного учреждения:

- необходимо было все 28 зданий и 9 земельных участков зарегистрировать в органах юстиции в качестве собственности РФ;
- пройти регистрацию передачи этой собственности в оперативное управление вузу.
- рассчитать государственное задание и предложить способы покрытия расходов путем получения субсидий.

К сожалению, еще к этому времени не были внесены поправки в Бюджетный кодекс РФ по поводу порядка выделения субсидий вузам.

В связи с тем, что высшая школа на протяжении ряда лет получала финансирование из государственного бюджета на поддержание материальной базы в небольших размерах, и не системно, а появившиеся средства

от внебюджетной деятельности зачастую направлялись на меры по поддержанию зарплаты работников на уровне средней по территории, ремонты и внутренние перепланировки осуществлялись за счет средств, оставшихся после обязательных платежей и не носили планового характера. Поэтому началась работа по согласованию с государственными органами контроля по технической инвентаризации зданий и земельных участков, которая требовала не только временных затрат и достаточного количества денежных вложений, но и решения спорных вопросов по использованию земельных участков, принадлежащих РФ, находящихся в бессрочном пользовании вуза, и по какой-то причине переданных местной властью под временные постройки и даже капитальные сооружения социального характера (например, трамвайно-троллейбусное депо).

Высшие учебные заведения, определившие своей стратегией развитие через статус автономного учреждения, получили при подготовке документов колоссальный опыт работы с законодательным оформлением собственности, скрупулезной инвентаризацией всего имущества, определением статуса этого имущества. Наряду с этим, необходимо было заниматься подготовкой к новым условиям работы всех управленческих структур, а также нормативными документами, которые бы позволили основному персоналу – профессорско-преподавательскому составу – осознать, что каждый должен не просто выполнять ежедневную работу, а выполнять ее так, чтобы она давала экономический эффект.

В ноябре 2009 года РГППУ получил документ, которым В. В. Путин объявил вуз федеральным автономным образовательным учреждением, и только тогда стало понятно, что закон не проработан, и государственные структуры его не в состоянии выполнить: не были готовы отделения федерального казначейства, службы министерств финансов и образования и науки, возможно в силу проводимой в этот период структурной реорганизации (были сокращены агентства). Не были определены принципы и нормативы содержания имущества, являющегося собственностью РФ. В результате более 1,5 года субсидии поступали с большим опозданием, что отражалось на экономике вузов, которые считались инновационными, способными управлять по-новому, в новых правовых и экономических условиях.

Как показала практика, закон оказался совершенно декларативным. Единственным положительным моментом такой ситуации явилось то, что,

например, РГППУ получил богатейший опыт общения с коммерческими банками, используя банковский кредит в качестве заемных средств для обеспечения выполнения государственного задания. А по-другому и нельзя было, т. к. субсидиарная ответственность учредителя законом «Об автономии...», как уже отмечалось, была отменена, и на вуз возложили полную ответственность за выплату заработной платы, стипендий, выполнение госзадания и оставшихся по срокам выполнения государственных контрактов.

Очень досадно, что в такой интереснейшей закон в плане развития экономических отношений вуза, даже не опробовав его в первоначальном виде, в спешном порядке были внесены изменения, сужающие свободы в отношении формирования собственных доходов и расходования денежных средств.

Вместо того, чтобы планомерно изменять образовательную среду и развивать инновационные предприятия, университеты вынуждены были пережить разрешение еще одного юридического запрета: как расположить на своих площадях инновационные, созданные вузом, общества, если это можно сделать только через конкурс, если денежные средства не могут быть внесены в качестве учредительного взноса и т. д.

Это еще на несколько месяцев задержало регистрацию инновационных обществ, способных принести дополнительные доходы вузу и населению в виде дополнительных услуг и товаров.

Говоря об инновационных организациях, регистрируемых вузом, хотелось бы остановиться еще на одном аспекте.

В законах «Об автономных учреждениях» и «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам создания бюджетными научными и образовательными учреждениями хозяйственных обществ в целях практического применения (внедрения) результатов интеллектуальной деятельности» стыдливо опущены такие совершенно совместимые термины, как инновационность и предпринимательство, и деятельность данных предприятий и вузов названа как иная деятельность, приносящая доход. В современной западной экономической литературе предпринимательство определяется как хозяйственная деятельность субъекта с особым типом экономического поведения, сочетающим инновационную активность и готовность идти на риск. Так, американский экономист А. Мескон отмечает следующее: «Предпри-

ниматель – человек, который идет на риск при создании новой организации или при внедрении новой идеи, продукта или услуг». То есть здесь в качестве характерной определяющей на первый план выдвигается такая черта предпринимательства, как новаторство. А в законодательстве РФ проявляется стыдливость в отношении такого уникального явления в обществе, как предпринимательство. Отсюда, подобная стыдливость наблюдается в вузах, не говоря уже о том, что общество не способно воспринимать такие объективные явления как спекулятивность. Например, рынок ценных бумаг никогда не получит должного развития, если не развивается спекуляция. А именно рынок ценных бумаг выполняет функцию мобилизации разрозненных временно свободных денежных средств с целью использования их на расширение производства, т. е. открытие дополнительных рабочих мест, расширение рынка труда и выпуск продукции, увеличивающий рынок продуктов и товаров. Кроме того, развитие рынка ценных бумаг заставляет банки снижать ставку рефинансирования, что обеспечивает доступность кредита. Однако, вместо того, чтобы обучать население на всех уровнях основным технологиям развития рынков (всех видов услуг, работ, товаров, денег, валюты, ценных бумаг и т. д.) Государственная дума, определяя необходимую обществу законодательную базу, вуалирует другими названиями основные принципы развития рыночных отношений. Думается, что это существенно сдерживает экономическое развитие общества и увеличение богатства населения.

Н. Г. Малышенко, А. Г. Мокронос

Эффективные технологии управления автономным образовательным учреждением на основе бизнес-мониторинга

Автономное образовательное учреждение являясь некоммерческой организацией отличается от коммерческой прежде всего в том, что целью ее создания не является извлечение прибыли. Однако это не означает, что данные автономные учреждения не могут заниматься деятельностью, приносящей доход, т. е. предпринимательской деятельностью.

Традиционно деятельность некоммерческих организаций подразделяется на два вида: некоммерческую (уставную) и коммерческую (предпринимательскую). Такое разделение условно. Например, автономное образовательное учреждение обучает студентов бесплатно (по заданию учре-