

Г. А. Краюшкина, Д. Ю. Райчук

РЕСТРУКТУРИЗАЦИЯ ВЫСШЕЙ ШКОЛЫ — ВЕСКАЯ ПРИЧИНА ЗАНЯТЬСЯ РАЗРАБОТКОЙ СТРАТЕГИИ УНИВЕРСИТЕТА

G. A. Krajushkina, D. Y. Rajchuk

Restructuring of the higher school is a momentous reason to devote oneself
to development the university strategy

The occurred and occurring changes in Russian educational legislation (the accepted amendments to laws «About education» и «About higher and post-higher education» as well as announced projects of laws on new organizational-legal forms for higher schools) are a classical example of changes in an environment, that are essentially influence strategic choice of higher school development. How to treat to these changes? The authors of this article offer to regard the problem from the methodical point of view.

Произошедшие и происходящие изменения в российском образовательном законодательстве (принятые поправки к законам РФ «Об образовании» и «О высшем и послевузовском образовании» и анонсированные проекты законов о новых организационно-правовых формах для вузов) являются классическим примером изменений во внешней среде, существенно влияющих на выбор стратегии развития вуза. Как относиться к этим изменениям? Можно эмоционально — всецело одобрять и с нетерпением ждать их реализации или категорически отрицать и бороться против их принятия. Можно прагматично — принять их как данность и проанализировать, какие они открывают возможности и какие содержат в себе угрозы. 2005-й год, предусмотренный Правительством для подготовки к реализации заявленных административной и бюджетной реформ, может быть (и мы уверены — будет) использован вузами, исповедующими стратегический подход к управлению, для проведения всестороннего SWOT-анализа.

Пока не объявлены критерии и процедура перехода вузов в новые организационно-правовые формы. Не ясно также, в какой мере сам вуз сможет влиять на эти решения. Но это обстоятельство не снижает актуальность разработки прогнозов развития ситуации, проведения анализа (SWOT, SPET и т. д.) для выработки модели поведения вуза в новых условиях.

Цель проводимой Правительством бюджетной реформы — создать более эффективные

бюджетные организации, функционирующие для достижения результата. С учетом сложившейся ситуации требуется осуществление серьезных изменений в структуре бюджетного сектора. В этой связи основными направлениями реформирования в данной сфере являются:

1. Оптимизация действующей сети получателей бюджетных средств;
2. Уточнение правового статуса и реорганизация бюджетных учреждений;
3. Переход к новым формам финансового обеспечения предоставления государственных (муниципальных) услуг;
4. Внедрение методов формирования бюджета, ориентированного на результат.

В рамках первого направления предполагается осуществить административное и финансовое переподчинение ряда получателей бюджетных средств, с целью соблюдения принципов отраслевой направленности основного вида деятельности, ликвидацию и объединение бюджетных учреждений, чья деятельность дублируется.

Второе направление реформы включает в себя:

- расширение возможности по привлечению организаций различных организационно-правовых форм к предоставлению государственных (муниципальных) услуг, оплачиваемых за счет бюджетных средств. Этот процесс должен сопровождаться, с одной стороны, изменением законодательства, обеспечивающим возможность реорганизации ныне действующих бюд-

жетных учреждений за рамками процедур ликвидации, с другой — внедрением новых организационно-правовых форм, в которые смогут реорганизоваться бюджетные учреждения. Реорганизации не будут подвергаться учреждения, которые производят необходимые государству услуги на рыночной основе (в том числе — в рамках обеспечения конституционных гарантий) и ликвидация которых будет иметь негативные социально-экономические последствия.

- комплекс мер, направленных на изменение порядка осуществления бюджетными учреждениями деятельности, приносящей доход, в частности, установление требования об отражении внебюджетных доходов в полном объеме в доходах и расходах соответствующего бюджета. На последующих этапах будет установлен запрет на распоряжение такими доходами бюджетными учреждениями. В результате этих преобразований субсидиарная ответственность государства по обязательствам бюджетного учреждения возможна только по санкционированным в рамках общего бюджета обязательствам учреждения.

Естественно, такая жесткая постановка вопроса возможна лишь тогда, когда будут созданы условия для выбора учреждением своей организационно-правовой формы. Отношения собственника с такой организацией будут строиться через доведение ей обязательного задания на предоставление конкретных общественных услуг с «нормативно-подушевой» оплатой этого задания.

В этой связи самое главное на каждом уровне власти, т. е. каждому собственнику — определить те бюджетные учреждения, которые не могут быть переведены в новую организационно-правовую форму (т. е. не могут лишиться статуса бюджетного учреждения).

Лишение бюджетных учреждений права принимать на себя гражданские обязательства, не предусмотренные лимитами бюджетных обязательств, автоматически повлечет утрату права бюджетных учреждений на самостоятельное распоряжение доходами от оказываемых ими платных услуг. Определяя правовое положение вузов, как государственных образовательных учреждений (ГОУ), можно отметить следующие аспекты:

- это некоммерческая организация с ограниченной целевой правоспособностью;

- земельные участки принадлежат ГОУ на праве постоянного (бессрочного) пользования;

- имущество принадлежит на праве оперативного управления;

- право распоряжения (в том числе отчуждения) движимым и недвижимым имуществом отсутствует;

- создание (учреждение) других юридических лиц запрещено;

- собственником осуществляется строгое сметное финансирование;

- субсидиарная ответственность собственника-учредителя по долгам ГОУ;

- банкротство и приватизация ГОУ не допускается.

В соответствии со ст. 11.1 Закона РФ «Об образовании» государственные и негосударственные образовательные организации могут создаваться в организационно-правовых формах, предусмотренных гражданским законодательством Российской Федерации для некоммерческих организаций.

В настоящее время разрабатываются законопроекты, по которым в результате реорганизации бюджетные учреждения на основании решения учредителей могут быть преобразованы в автономные учреждения (АУ) или государственные (муниципальные) автономные некоммерческие организации (ГАНО) в зависимости от отраслевых особенностей функционирования и специфики выполняемых задач.

Остановимся подробнее на рассмотрении законопроектов, касающихся АУ и ГАНО.

Для рассматриваемых организационно-правовых форм функции учредителя осуществляет Правительство РФ (Рособразование). Они могут иметь только одного учредителя, являются юридическими лицами, земельный участок закрепляется за ними на праве постоянного (бессрочного) пользования. Высший орган управления АУ и ГАНО — попечительский совет. Руководящие работники и лица, состоящие с организацией в трудовых отношениях, не могут быть членами попечительского совета. Решение о назначении и прекращении полномочий членов попечительского совета принимается учредителем.

Компетенция попечительского совета — решение вопросов общего руководства.

Исполнительный орган управления — руководитель. Исполнительный орган ответственен перед попечительским советом. К компетен-

ции руководителя относятся вопросы текущего руководства, он назначается учредителем. Возможно создание коллегиального исполнительного органа.

Особенности хозяйственной деятельности АУ:

- Имущество АУ принадлежит ему на праве оперативного управления.

АУ не вправе без согласия собственника распоряжаться недвижимым и особо ценным движимым имуществом, закрепленным за ним собственником или приобретенным за счет целевых средств, выделенных собственником на его создание. АУ вправе самостоятельно распоряжаться имуществом, приобретенным на доходы от своей деятельности.

- Доходы АУ поступают в самостоятельное распоряжение и используются для целей, ради которых оно создано.

Собственник имущества АУ не имеет права на получение доходов от использования имущества и деятельности АУ.

- АУ вправе выступать учредителем и с согласия собственника вносить имущество в уставный капитал юридических лиц, деятельность которых соответствует его целям и повышает качество услуг.

- АУ отвечает по обязательствам всем своим имуществом и не отвечает по обязательствам собственника имущества.

Собственник имущества не несет ответственности по обязательствам АУ, кроме случаев, предусмотренных договором поручительства. Решение о создании АУ на базе имущества, находящегося в федеральной собственности, принимается правительством. АУ может быть создано в порядке реорганизации и в порядке ее учреждения. Реорганизация может быть в форме слияния АУ, присоединения к АУ, разделения АУ, преобразования учреждения в АУ. Реорганизация возможна, если не нарушается право на бесплатное образование и отсутствует просроченная кредиторская задолженность. В случае ликвидации АУ удовлетворяются требования кредиторов за счет имущества АУ, оставшееся передается учредителю.

Особенности хозяйственной деятельности ГАНО:

- Имущество ГАНО, в том числе переданное учредителем при ее создании, принадлежит ей на праве собственности.

- Доходы ГАНО и приобретенное за счет

этих доходов имущество поступают в ее самостоятельное распоряжение.

Учредитель ГАНО не имеет права на получение доходов от использования имущества и деятельности организации.

- ГАНО вправе с согласия собственника выступать учредителем юридических лиц, деятельность которых соответствует ее целям и повышает качество услуг.

- ГАНО отвечает по обязательствам всем своим имуществом и не отвечает по обязательствам учредителя.

Учредитель не несет ответственности по обязательствам ГАНО, кроме случаев, предусмотренных договором поручительства. Решение о создании ГАНО на базе имущества, находящегося в федеральной собственности, принимается правительством. ГАНО может быть создано путем учреждения или путем преобразования государственного учреждения. Преобразование государственного учреждения в ГАНО возможно при условии, что не нарушается право на бесплатное образование и отсутствует просроченная кредиторская задолженность.

Участие организаций различных организационно-правовых форм в предоставлении государственных (муниципальных) услуг предполагает формирование нового набора бюджетных инструментов, основными из которых являются нормативно-подушевое финансирование и государственный (муниципальный) социальный заказ.

Нормативно-подушевое финансирование подразумевает возмещение (путем предоставления субсидий) расходов организации на оказание стандартизируемых услуг конкретным категориям потребителей по единым нормативам, рассчитываемым в административном порядке, в том числе — в соответствии с утвержденными отраслевыми нормативами финансовых затрат на оказание государственных (муниципальных) услуг.

Под государственным (муниципальным) социальным заказом понимается совокупность размещаемых на конкурсной основе договоров между государственным (муниципальным) заказчиком и поставщиком, по условиям которых заказчик обязуется оплачивать социальные, образовательные, культурные, медицинские и другие социально значимые виды услуг, оказываемые поставщиком населению на бесплатной

или частично оплачиваемой для потребителей этих услуг основе.

Данный вид финансового обеспечения предполагает выделение средств по конкурсу на предоставление определенного вида и объема услуг, указанных в государственном (муниципальном) контракте и контролируемых по результату их оказания.

Итак, три анонсированные Правительством организационно-правовые формы (ГОУ, АУ и ГАНО) представляют собою три ярко выраженные позиции государственных вузов на рынке образовательных услуг. Относительная «чистота» и яркая выраженность позиций делают их использование в моделировании поведения вуза методически удобным. Вузам нужно будет производить выбор между тремя вариантами, включающими две в чем-то полярные организационно-правовые формы — ГОУ и ГАНО и промежуточную, компромиссную — АУ. Предложенная структура организационно-правовых форм для вузов содержит внутреннюю логику, которая, по крайней мере, видна в исходных законопроектах. Вместе с тем, очевидно, что проекты законов содержат ряд противоречий с действующим законода-

тельством и претерпят, по-видимому, некоторые изменения.

Эта статья не имеет целью включаться в дискуссию относительно полезности/вредности для российской высшей школы анонсированных изменений, нам сейчас интересно и важно посмотреть на ситуацию с методической точки зрения. Очевидно, что ни один российский вуз не сможет продолжать привычную практику академической и хозяйственной деятельности после введения в силу указанных законопроектов. Поэтому вполне закономерно сопротивление вузов нововведениям, хотя бы в силу традиционного консерватизма высшей школы. Вместе с тем проведенный каждым вузом спокойный и объективный анализ ожидаемых изменений внешней среды позволит, с одной стороны, отказаться от части опасений, как от необоснованных страхов и сопротивления изменениям как таковым, а с другой — сформулировать взвешенные и аргументированные предложения по объективно необходимой корректировке новых законопроектов с учетом отраслевой специфики и/или дополнения их необходимым пакетом нормативных документов.

