

От образовательного учреждения — к образовательной организации

Олег Георгиевич Прикот,

ведущий научный сотрудник Федерального института развития образования, профессор Национального исследовательского университета — Высшая Школа Экономики (Санкт-Петербург), доктор педагогических наук

Виктор Николаевич Виноградов,

профессор кафедры управления и экономики образования Санкт-Петербургской академии постдипломного педагогического образования, кандидат педагогических наук

• образовательная организация; традиционная педагогическая система • образовательная система • принципы реструктуризации бюджетного сектора • автономные, бюджетные, казённые образовательные учреждения и/или организации • ценностные основания управления образовательным учреждением/организацией • согласованные ценности участников образовательного процесса •

В процессе модернизации образования в России происходит эволюция нормативно-правового и организационного статуса образовательного учреждения. Прежний статус государственного (муниципального) образовательного учреждения (финансирование из бюджета, действия в рамках сметы, по указанию единственного учредителя, отсутствие собственности, социальная направленность деятельности) развивается в направлении становления образовательной организации. Можно констатировать, что государство предполагает ввести ряд общих норм о новой организационно-правовой форме, полагая, что «образовательные организации» могут быть не только негосударственными, но и государственными. Это, по определению, расширит их самостоятельность, выведет интересы за круг интересов учредителя.

Данная норма нашла своё непосредственное отображение в проекте интегрированного Закона об образовании в РФ¹, в тексте которого понятие «образовательное учреждение» заменено понятием «**образовательная организация**». Это не автоматическая замена. Это во многом изменение смыслов. Учреждение создаётся учредителем для реализации собственных целей, и достижение целей

иных участников образовательного процесса интересует учредителя постольку, поскольку это способствует достижению главной, с его точки зрения, цели.

Напротив, об организации из теории менеджмента нам известно, что её успешное функционирование и/или развитие невозможно без согласования внешних целей (учредителя) с внутренними целями субъектов, её составляющих. Поэтому, говоря современным языком, образовательная организация должна иметь определённое пространство свободы за пределами реализации государственного (муниципального) задания. Такое пространство обеспечивается наличием соответствующих ресурсов, среди которых, наряду с финансовыми, материальными, кадровыми, информационными, организационными, и нормативно-правовые. Последние как раз и обеспечат принятие нового закона «Об образовании в Российской Федерации».

Начало вышеуказанному процессу положило Бюджетное послание Президента РФ на 2004 г.: «Государство должно отказаться от сметного финансирования бюджетной сети и прямого

¹ <http://mon.gov.ru/files/materials/7786/11.07.15-obr.proekt-3.pdf>

предоставления значительной части бюджетных услуг и перейти к принципу их оплаты в соответствии с получаемыми обществом результатами». В соответствии с этим Посланием Министерством финансов РФ был подготовлен документ «Принципы реструктуризации бюджетного сектора в Российской Федерации в 2003–2004 гг. и на период до 2006 г.»². Основная идея документа состояла в кардинальном сокращении бюджетных учреждений в сфере образования, культуры, здравоохранения. Для этого предполагалось следующее:

- оптимизация действующей сети получателей бюджетных средств;
- уточнение правового статуса и реорганизация бюджетных учреждений;
- переход к новым формам финансового обеспечения предоставления государственных (муниципальных) услуг;
- внедрение методов формирования бюджета, ориентированного на результат.

В соответствии с этим документом бюджетные учреждения, производящие государственные (муниципальные) услуги на рыночной основе, конечно, могут остаться в составе бюджетной сферы. Принципиальным изменением в системе их финансирования стало существенное ограничение их права на самостоятельное распоряжение средствами из внебюджетных источников. Теперь для этого необходимо было согласование с местным органом Федерального казначейства. Для обеспечения возможности эффективного контроля за администрацией таких бюджетных учреждений (в том числе — выполнения государственных заданий) предполагалось утверждение Правительством Российской Федерации типового контракта с руководителем бюджетного учреждения.

Условия типового контракта должны конкретизироваться применительно к специфике деятельности бюджетных учреждений главными распорядителями бюджетных средств. При этом в контракты включены конкретные индикаторы результативности деятельности бюджетного учреждения, а также в них предусматривается ответственность за превышение объёмов принимаемых обяза-

тельств лимитами бюджетных обязательств, нарушение установленного порядка учёта и отчётности и т.д. Нарушение условий такого контракта может служить основанием для его досрочного расторжения (отстранения от должности руководителя учреждения). Лишение бюджетных учреждений права принимать на себя гражданские обязательства, не предусмотренные лимитами бюджетных обязательств, автоматически влечёт утрату права бюджетных учреждений на самостоятельное распоряжение доходами от оказываемых ими платных услуг.

Таким образом, единая смета бюджетного учреждения, утверждаемая вышестоящим распорядителем бюджетных средств, включает его расходы на оплату принятых в установленном порядке обязательств за счёт средств бюджета.

Ужесточение требований и лишение льгот бюджетных учреждений предполагают возможность преобразования государственных учреждений, способных функционировать в рыночной среде, в иные организационно-правовые формы. Суть такого преобразования состоит в снятии с государства обязанности гарантированного финансирования таких организаций на основе сметы доходов и расходов и ответственности государства по их обязательствам. В случае соблюдения этих условий не существует никакой необходимости в ограничении права организаций, создающихся в процессе реорганизации, на осуществление предпринимательской деятельности и самостоятельное распоряжение доходами от неё.

В результате реорганизации бюджетные учреждения на основании решения учредителей могут быть преобразованы в специализированные государственные (муниципальные) некоммерческие организации, автономные учреждения, хозяйственные общества в зависимости от отраслевых особенностей функционирования и специфики выполняемых задач. Участие государства в предоставлении услуг, ранее производившимися бюджетными учреждениями, теперь осуществляется с применением различных бюджетных инструментов, включающих в себя нормативно-подушевое финансирование, государственное (муниципальное) задание и другие формы.

² http://www.library.ru/1/act/doc.php?o_sec=140&o_doc=1278

тельств над
доведёнными
ми до уч-

Обозначенный выше процесс нашёл своё логическое продолжение с принятием Закона от 3 ноября 2006 г. № 174 — ФЗ «Об автономных учреждениях»³ и Закона от 8 мая 2010 г. № 83 — ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием правового положения государственных (муниципальных) учреждений»⁴.

В ФЗ 2006г. «Об автономных учреждениях» сказано, что автономным учреждением признаётся некоммерческая организация, созданная Российской Федерацией, субъектом Российской Федерации или муниципальным образованием для оказания услуг (выполнения работ), в целях осуществления предусмотренных законодательством Российской Федерации функций государства (муниципальных образований) в области науки, образования, здравоохранения, культуры, социальной защиты, занятости населения, физической культуры и спорта.

Автономное учреждение самостоятельно распоряжается имуществом (в том числе недвижимым), приобретённым им на доходы от своей деятельности. Земельный участок, необходимый для осуществления автономным учреждением своих уставных задач, закрепляется за ним на праве постоянного (бессрочного) пользования. Доходы автономного учреждения поступают в его самостоятельное распоряжение и используются для достижения целей, ради которых оно создано. Собственник имущества автономного учреждения не имеет права на получение доходов от использования имущества и деятельности автономного учреждения.

В ФЗ «Об автономных учреждениях» сказано, что преобразование бюджетных учреждений в АУ имеет своей целью обеспечение наиболее полных институциональных гарантий сохранения профильной деятельности организации, использования закрепляемого за ней имущества по прямому назначению и соблюдения интересов работников реорганизуемых учреждений.

При указанном варианте реорганизации сохраняется возможность установления учредителем для автономного учреждения обя-

зательных заданий по предоставлению государственных (муниципальных) услуг.

Форма АУ позволит:

- создать более чёткое разделение между покупателями и производителями услуг отраслей социальной сферы и будет способствовать развитию практики контрактных отношений организаций с органами государственной власти;
- формировать, внедрять и изменять структуру и механизмы управления, соответствующие запросам потребителей. В отличие от традиционных учреждений, работающих на основании типовых отраслевых положений, организации других форм обладают большими правами в организации своей работы;
- стать средством привлечения инвестиций в отрасли социальной сферы и расширения источников финансирования текущей деятельности этих организаций;
- использовать как средство решения задач реструктуризации сложившейся сети учреждений и выведения из государственного сектора тех организаций, финансирование которых по смете представляется нецелесообразным;
- применять для решения задачи оптимизации численности и состава её работников;
- создать условия для легализации участия населения в оплате социальных услуг;
- создать необходимые стимулы и условия для существенного повышения эффективности использования кадровых, материально-технических и финансовых ресурсов.

Изменение модели взаимодействия государства с бюджетными учреждениями в социальной сфере является следствием попытки кардинального реформирования процесса бюджетирования. В этом процессе осуществляется отказ от прежней модели сметного построения бюджета и переход к управлению по результатам. Этот переход в своей основе означает использование кон-

³ <http://www.rg.ru/2006/11/08/zakon-doc.html>

⁴ <http://www.rg.ru/2010/05/12/pravovoe-izmenenie-dok.html>

цепции программно-целевого управления в деятельности образовательных учреждений. Данная концепция программно-целевого планирования и управления позволит облегчить переход бюджетных образовательных учреждений в новые формы АУ.

8 мая 2010 года Президент России подписал федеральный закон «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием правового положения государственных (муниципальных) учреждений». Переходный период для введения закона составляет полтора года: с 1 января 2011 года до 1 июля 2012 года.

Суть закона заключается в предоставлении большей финансовой самостоятельности образовательным учреждениям, возможности более гибко распоряжаться имеющимися у них ресурсами и денежными средствами. При этом для родителей и общественности повышается прозрачность расходования финансовых средств.

Государство гарантирует полное финансирование образовательных учреждений и бесплатное образование в рамках государственного стандарта. Государственные и муниципальные школы, как и раньше, будут получать бюджетное финансирование на реализацию государственного стандарта в полном объёме.

Финансирование образовательных учреждений в связи с введением нового закона уменьшиться не может. Принятие закона позволяет школам более эффективно организовать расходование средств. При этом школам не потребуется создавать сторонние организации (например, фонды), для проведения финансовых операций. Теперь школа сможет открыть счёт в банке и получать все необходимые платежи именно на него.

Для образовательных учреждений государственное (муниципальное) задание формируется с учётом количества учеников, которые в нём учатся, и образовательной программы общеобразовательного учреждения. При этом субъектом Российской Федерации на основании рекомендованных Минобрнауки России модельных методик устанавливаются нормативы финанси-

рования на одного учащегося. Закон предусматривает персональную ответственность руководителей за качество работы и за порядок и эффективность использования финансовых средств.

Основные новеллы закона:

- Государственные (муниципальные) учреждения разделяются на три типа — автономные, бюджетные, казённые.
- Финансовое обеспечение всех типов осуществляется на основе государственного задания через бюджетные ассигнования в виде субсидий (для автономных и бюджетных) и в виде бюджетной сметы (для казённых).
- Субсидиарная ответственность сохраняется только для казённых учреждений. Информация о том, что предлагаемый закон провоцирует руководителей образовательных учреждений переходить на платное образование, не имеет под собой никакой основы. Закон создаёт условия для того, чтобы возможность оказания платных услуг была легитимной. *И ст.6 п.4* констатирует право бюджетного учреждения «оказывать услуги сверх установленного государственного задания». При этом порядок определения платы за эту услугу устанавливается учредителем.

Безусловно, роль и ответственность за принятие решений руководителей учреждений (особенно бюджетных и автономных) многократно возрастают. Организационно-экономическая составляющая ФЗ-83 состоит в следующем. В рамках реализации закона предусматривается перевод бюджетных учреждений со сметного финансирования на субсидии в рамках выполнения государственного задания.

В рамках субсидии предусматривается финансовое обеспечение на:

- 1) выполнение государственного задания, т.е. реализацию образовательных программ;
- 2) расходы по содержанию недвижимого имущества и особо ценного движимого имущества, закреплённых за бюджетным учреждением учредителем или приобретённых учреждением за счёт средств, выде-

ленных ему учредителем на приобретение такого имущества;

3) уплату налогов, в качестве объекта налогообложения по которым признаётся соответствующее имущество, в т.ч. земельные участки;

4) развитие учреждения по мероприятиям, определяемым учредителем.

Право перевода на финансирование за счёт субсидий будет приниматься главным распорядителем бюджетных средств.

Модель финансирования через субсидии по государственному заданию может быть сравнима с моделью нормативного подушевого финансирования, если иметь в виду количественные показатели жизнедеятельности учреждений. И те регионы, которые уже несколько лет работают по модели подушевого финансирования (в рамках реализации КПМО, например), практически были подготовлены к формированию бюджетов на основе государственного задания. Также не будет проблем перехода для тех регионов, где есть практика создания автономных учреждений (АУ), так как принцип финансового обеспечения АУ тот же — государственное задание и субсидия.

Государственное задание должно обеспечивать реализацию государственных образовательных стандартов каждой ступени образования для каждого учащегося в каждом образовательном учреждении. Порядок формирования государственного задания — ответственность субъекта Федерации. Таким образом, объём финансового

обеспечения зависит от того, по каким принципам и показателям будет формироваться государственное задание. По аналогии с тем, что включено в документ под названием «государственное задание» для автономных учреждений, можно предполагать, что государственное задание — документ, устанавливающий требования к составу, качеству и (или) объёму (содержанию), условиям, порядку и результатам оказания государственных услуг (выполнения работ) для бюджетного и автономного учреждения, ограниченный определённым периодом времени, указанным в задании. Формирование государственного задания — это самая ответственная часть мероприятий по переходу на новую систему финансового обеспечения деятельности образовательных (и иных) учреждений.

Важной особенностью является то, что объёмы финансирования государственного задания должны быть связаны с показателями качества предоставляемых бесплатных услуг. Использование показателей качества при определении размера субсидий на государственное задание позволит реализовать принцип «стимулирования за качество». В этом случае показатели качества должны быть прозрачны и понятны, на их основе, в том числе, должны определяться статусы образовательных учреждений повышенного уровня (гимназии, лицеи и пр.).

Различия между бюджетными и автономными учреждениями по некоторым характеристикам представлены в таблице 1.

Таблица 1

Сравнительные характеристики по типам учреждений

Типы государственных (муниципальных) учреждений	Казенное учреждение	Бюджетное учреждение	Автономное учреждение
Количество учредителей	Один	Один	Один
Собственник имущества	Российская Федерация, субъект РФ, муниципальное образование	Российская Федерация, субъект РФ, муниципальное образование	Российская Федерация, субъект РФ, муниципальное образование
Ответственность собственника	Субсидиарная ответственность государства	НЕТ субсидиарной ответственности государства	НЕТ субсидиарной ответственности государства
Форма финансирования	Государственное (муниципальное) задание	Государственное (муниципальное) задание	Государственное (муниципальное) задание

Типы государственных (муниципальных) учреждений	Казённое учреждение	Бюджетное учреждение	Автономное учреждение
Источник финансирования	Бюджетные ассигнования (по бюджетной смете)	Бюджетные ассигнования на предоставление субсидий	Бюджетные ассигнования на предоставление субсидий
Доход, процедуры санкционирования расходов	Поступает в бюджет и используется казенным учреждением через смету, утверждённую главным распорядителем	Формирует доход и распоряжается доходами самостоятельно	Формирует доход и распоряжается доходами самостоятельно
Размещение счёта	Лицевой счёт в отделении Федерального казначейства	Лицевой счёт в отделении Федерального казначейства	Счёт в кредитной организации + Учредитель вправе заключать соглашения об открытии АУ лицевых счетов в отделениях Федерального казначейства
Право на кредитование (займ)	Не имеет права получать кредиты или займы	Не имеет права получать кредиты или займы	Имеет право получать кредиты или займы
Бухгалтерия	Централизованная	Собственная	Собственная
Право на учредительство	Не может выступать в качестве учредителя или участника	Может выступать учредителем или быть участником с согласия своего учредителя	Может выступать учредителем или быть участником с согласия своего учредителя
Государственные закупки (ФЗ-94)	Размещает заказы на поставку товаров, выполнение работ, оказание услуг для нужд ОУ с объявлением конкурса	Размещает заказы на поставку товаров, выполнение работ, оказание услуг для нужд ОУ с объявлением конкурса	Расходует средства на закупки без объявления конкурса
Риск банкротства	Отсутствует	Отсутствует	Отсутствует
Возможность перехода имущества в частную собственность	Отсутствует	Отсутствует	Может быть приватизировано имущество, приобретённое за счёт внебюджетных средств с одобрения Наблюдательного совета АУ

Все вышеназванные направления реформы системы образования в России предполагают изменение ценностных оснований разработки проектов развития в образовательных учреждениях и организациях. В общем плане, понимая под ценностями определённые этические основания деятельности, можно предпринять попытку спрогнозировать изменения в сфере управления.

Ценностные основания определяются той системой деятельности, в рамках которой работает руководитель, педагогический

коллектив, учатся учащиеся. Прежняя система, в рамках которой принимались управленческие решения, являлась традиционной для советской и российской действительности педагогической системой. Такую педагогическую систему принято определять как множество взаимосвязанных структурных и функциональных компонентов, подчинённых целям воспитания, образования и обучения подрастающего поколения. Её называют телецентристской и состоит она из таких элементов, как цель, педагог, учащийся, содержание обучения и методы

обучения. По сути, это система достижения цели надсистемы (внешней по отношению к образованию) посредством образовательного процесса, лежащая в основе профессиональной деятельности традиционного педагога.

В данной системе роль педагога сводится к роли «винтика», исполнителя извне поставленной цели, изменение деятельности которого детерминировано не только указанной целью, но изменяющимся зачастую помимо его воли содержанием образования, педагогическими технологиями, организационными и иными условиями протекания образовательного процесса. Для педагога в такой системе основой ценностного самоопределения в процессе профессионального деятельности была вера в самодостаточные «идеалы образования» и «энтузиазм» как основу педагогического творчества. О личностных и корпоративных ценностях представителей педагогического сообщества и реализации основанных на них целей (материальных, социально статусных, личностного развития и т.п.) речи идти просто не могло, учитывая жёсткие нормативно-правовые рамки существования организационной формы «учреждения».

Принимая управленческие решения на основании ценностей данной системы, руководитель выступает как педагог, действующий в соответствии с известными «идеалами» образовательного процесса. Ведущими целями для него выступают: воспроизводство образцов «лучшего в мире образования», служение абстрактным, с точки зрения конкретных людей, государственным и общественным идеям, обеспечение развития личности учащегося в образовательном процессе в рамках традиционного понимания научности и фундаментальности содержания образования, закрепление учительской монополии на истину непризнание конкуренции формальным образовательным системам со стороны неформальных и информальных систем и т.п.

Сосредоточенность руководителя образовательного учреждения на подобных ценностях и целях ориентирует его на принятие управленческих решений часто в соответствии с идеалом цели образования, который может быть недостаточно востребованным в современном обществе. Это приводит

к конфликту с внешним миром, и тогда руководитель при поддержке педагогов говорит о деградации внешней среды, неспособности учащихся усвоить необходимое для них содержание, недопонимании родителями, обществом и государством «высокой» миссии образования по воспитанию всесторонне развитой и гармоничной личности.

Реформа системы образования в России предполагает иной подход руководителя к определению ценностей и целей развития образовательных систем и организаций. Согласно действующему Закону об образовании «система образования в Российской Федерации представляет собой совокупность:

- преемственных образовательных программ и государственных образовательных стандартов различного уровня и направленности;
- сети реализующих их образовательных учреждений независимо от их организационно-правовых форм, типов и видов;
- органов управления образованием и подведомственных им учреждений и организаций»⁵.

Иными словами, образовательная система — это совокупность организационных, кадровых, методических, финансовых, материальных и других условий, обеспечивающих качественное осуществление образовательного процесса. В этом контексте образовательная система вполне интегрируется в процесс социально-экономического развития страны, так как её показателями выступают понятные вещи: социальный эффект, финансовые затраты, правовая обоснованность и т.д. Иными словами, данная система выглядит процессоцентристской, где целью выступает не ребёнок и не учитель, а качество образовательного процесса и его главного продукта — образовательной услуги.

Начиная с 2005 г. (в документе «О приоритетных направлениях развития образовательной системы Российской Федерации»⁶), в качестве одного из важнейших приоритетов развития российского образования называется

⁵ <http://mon.gov.ru/dok/fz/obr/3986/>

⁶ http://www.edu.ru/index.php?page_id=5&topic_id=5&date=&sid=1088&ntype=nuke

повышение его инвестиционной привлекательности. О повышении инвестиционной привлекательности отечественного образования говорилось в ФЦПРО 2005–2010⁷. В рамках ФЦПРО 2011–2015⁸ идея повышения инвестиционной привлекательности трансформировалась в идеологию *частно-государственного партнёрства* в образовании. Инвестиционная привлекательность системы образования станет возможной только в случае преодоления ведомственной закрытости её содержания и открытости деятельности системы образования для бизнес-структур.

Таким образом, можно говорить о ценностях и целях образовательных систем и организаций, отличных от ценностей и целей традиционно понимаемых педагогических систем.

Цели образовательной системы прагматичны и направлены на успешное функционирование, эффективную деятельность и развитие образовательной организации. Это означает, что вместо руководителя-педагога, управляющего в рамках образовательного учреждения реализацией педагогической идеи, проекта, программы, концепция реформирования предполагает работу менеджера, профессионально обеспечивающего эффективную работу и развитие образовательного учреждения в условиях существующей нормативно-правовой базы. Под «менеджером» мы понимаем нанимаемого учредителем и/или собственником образовательной организации профессионального управленца, способного обеспе-

чить условия организации образовательного процесса как производства конкурентоспособного на рынке продукта — образовательной услуги. В случае успешной коммерциализации образования таким менеджером, возможно, будет специалист с экономическим образованием, знающий педагоги-

ку настолько, чтобы понимать профессиональных педагогов и ставить перед ними педагогические задачи.

Ценностями образовательной системы выступают:

- результативность как динамичное производство разнообразных образовательных услуг;
- эффективность как способность достичь максимального уровня образовательных услуг при минимуме затрат;
- качество как высокая востребованность образовательных услуг со стороны общества.

Носителем этих ценностей выступает не традиционный педагог-исполнитель, а педагог — носитель образовательной услуги, которую никто кроме него реализовать не способен.

Различие в ценностных основаниях педагогической и образовательной систем, безусловно, определяет различие двух систем критериев оценки принимаемых управленческих решений. Среди критериев оценки управленческого решения в педагогической системе мы видим актуальность, инновационность, гуманистичность, научность и т.д. Среди критериев оценки управленческого решения в образовательной системе чаще всего встречаются востребованность, реалистичность, технологичность, доходность и др.

В заключение отметим, что современный этап развития образования в России характеризуется сближением двух вышеуказанных подходов. Можно даже констатировать своеобразный синтез представляемых ими ценностей и целей образовательных систем и организаций. Действительно, только в условиях такого синтеза может быть внедрена идеология ФГОС⁹ как общественного договора, для реализации которого необходима не только социокультурная модернизация образования¹⁰, предполагающая личностную идентификацию всех участников образовательного процесса, но и её обеспечение с помощью реализации механизма государственного (муниципального) задания в условиях нормативно-подушевого финансирования. □

⁷ <http://www.websib.ru/develop/page.php?article=15>

⁸ <http://www.fcpro.ru/program/the-concept-of-the>

⁹ Концепция федеральных государственных образовательных стандартов общего образования: проект / Рос. акад. образования; под. ред. А.М. Кондакова, А.А. Кузнецова. М.: Просвещение, 2008. 39 с.

¹⁰ **Асмолов А.Г.** Стратегия социокультурной модернизации образования: на пути к преодолению кризиса идентичности и построению гражданского общества // Вестник образования. 2008. №1. С.65–85.