

# САМОРЕГУЛИРУЕМАЯ ОРГАНИЗАЦИЯ в образовании

**Наталья Юрьевна Сандакова,**  
*доцент Восточно-Сибирского государственного  
технологического университета, кандидат экономических наук*

Модернизация сферы образования, направленная на повышение эффективности деятельности образовательных учреждений и качества образования, а также принятие Федерального закона от 08.05.2010 № 83-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием правового положения государственных (муниципальных) учреждений», предусматривающего расширение сферы самостоятельности образовательных учреждений, усиление меры ответственности руководителей, определили принципиально новые условия деятельности руководителей образовательных учреждений, необходимость в принятии новых стандартов и правил деятельности самого образовательного учреждения. Возникает потребность в создании новых институтов, обладающих функциями по установлению новых стандартов и правил и распространении их на сеть образовательных учреждений. В этом отношении развитие саморегулирования может быть своего рода дополнением реализуемых органами управления образованием полномочий, усиливая, таким образом, эффективность управленческой деятельности.

- государственные функции • саморегулирование • стандарты деятельности
- контроль качества • аттестация • независимая оценка

## Идея саморегулирования в образовании

Необходимость государственного содействия становлению новых институтов нашла отражение в выступлениях Президента РФ Д.А. Медведева, полностью поддерживающего «уже достаточно солидную по возрасту идею передачи государственных функций общественным организациям, в том числе саморегулируемым».

В российском законодательстве понятие «саморегулируемые организации» впервые встречается в Постановлении Федеральной комиссии по ценным бумагам и фондовому рын-

ку от 12 июля 1995 г. № 3, которым было утверждено Временное положение о введении реестра владельцев именных ценных бумаг (в настоящее время утратило силу). Определение саморегулируемой организации дано в ст. 48 Федерального закона от 22 апреля 1996 г. № 39-ФЗ «О рынке ценных бумаг». В ст. 2 данного закона под саморегулированием понимается самостоятельная и инициативная деятельность, которая реализуется субъектами предпринимательской или профессиональной деятельности и содержание которой составляют разработку и установление стандартов и правил указанной деятельности, а также контроль за соблюдением требований

указанных стандартов и правил. В соответствии с данным федеральным законом саморегулирование реализуется на условиях объединения субъектов предпринимательской или профессиональной деятельности в саморегулируемые организации.

Термин «саморегулируемые организации» (далее также — СРО) во многом объясняется тем, что СРО вырабатывают на основе действующего законодательства в каждой отрасли профессиональной или предпринимательской деятельности стандарты и нормы профессиональной деятельности.

Эти стандарты, как правило, устанавливают более жёсткий режим, чем это предусмотрено действующим законодательством. Соответственно, СРО применяют к своим членам, нарушающим требования высокого качества работ (услуг), более строгие санкции.

В настоящее время федеральное законодательство предусматривает создание саморегулируемых организаций в различных сферах деятельности: саморегулируемые организации арбитражных управляющих (Федеральный закон от 26 октября 2002 г. № 127-ФЗ «О несостоятельности (банкротстве)»); саморегулируемые организации управляющих компаний (Федеральный закон от 29 ноября 2001 г. № 156-ФЗ «Об инвестиционных фондах»); профессиональное объединение страховщиков (Федеральный закон от 25 апреля 2002 г. № 40-ФЗ «Об обязательном страховании гражданской ответственности владельцев транспортных средств»); саморегулируемые организации профессиональных участников рынка ценных бумаг (Федеральный закон от 22 апреля 1996 г. № 39-ФЗ «О рынке ценных бумаг», Федеральный закон от 5 марта 1999 г. № 46-ФЗ «О защите прав и законных интересов инвесторов на рынке ценных бумаг»); саморегулируемые организации оценщиков (Федеральный закон от 29 июля 1998 г. № 135-ФЗ «Об оценочной деятельности в Российской Федерации»);

саморегулируемые организации негосударственных пенсионных фондов (Федеральный закон от 7 мая 1998 г. № 75-ФЗ «О негосударственных пенсионных фондах»).

В сфере образования сегодня достаточно широко представлены различные некоммерческие организации и их объединения. Наиболее распространены автономные некоммерческие организации, ассоциации (союзы) и некоммерческие партнёрства (табл. 1).

Саморегулируемые организации — это негосударственные коммерческие организации, объединяющие субъектов предпринимательской деятельности по признаку единства отрасли или рынка производимых товаров (работ, услуг) или объединяющие субъектов одного вида профессиональной деятельности. Они имеют принципиальные отличия от перечисленных форм объединений и обладают рядом существенных признаков. Во-первых, достаточное представительство, то есть не менее десяти участников предпринимательской деятельности или не менее 100 субъектов профессиональной деятельности (если для некоторых видов деятельности не определено иное). Во-вторых, опубликованные правила и стандарты предпринимательской или профессиональной деятельности, обязательных для выполнения всеми участниками саморегулируемых организаций. В-третьих, определение механизмов обеспечения ответственности участников организации перед потребителями. Основной идеей СРО является перенос контрольных и надзорных функций за деятельностью субъектов в определённой сфере с государства на самих участников профессиональной деятельности. При этом с государства снимаются избыточные функции и, как следствие, снижаются бюджетные расходы. Практически происходит смещение государственного надзора за деятельностью в сторону надзора за её результатом.

Таблица 1

**Характеристика некоммерческих организаций и объединений, действующих в сфере образования**

№ п/п	Наименование организации	Характеристика	Нормативно-правовая база	Цель
1	Автономная некоммерческая организация	Не имеющая членства некоммерческая организация, учрежденная гражданами и/или юридическими лицами на основе добровольных имущественных взносов в целях предоставления услуг в области образования	П. 1 ст. 10 Федерального закона «О некоммерческих организациях» от 12.01.1996 № 7-ФЗ и Федерального закона «Об автономных учреждениях»	Предоставление услуг в области образования
2	Ассоциация (Союз)	Некоммерческая организация, являющаяся добровольным объединением юридических лиц	Ст. 121 ГК РФ Федеральным законом «О некоммерческих организациях» № 7-ФЗ от 12 января 1996 (в редакции от 5 апреля 2010)	Координации профессиональной деятельности, а также представления и защиты общих, в том числе имущественных интересов
3	Некоммерческое партнёрство	Основанная на членстве некоммерческая организация, учрежденная гражданами и (или) юридическими лицами для содействия её членам в осуществлении деятельности, направленной на достижение социальных, благотворительных, культурных, образовательных, научных и управленческих целей	Федеральным законом «О некоммерческих организациях» № 7-ФЗ от 12 января 1996 (в редакции от 5 апреля 2010)	охраны здоровья граждан, развития физической культуры и спорта, удовлетворения духовных и иных нематериальных потребностей граждан, защиты прав, законных интересов граждан и организаций, разрешения споров и конфликтов, оказания юридической помощи, а также в иных целях, направленных на достижение общественных благ
	Профессиональный союз (профсоюз)	Добровольное общественное объединение людей, связанных общими интересами по роду их деятельности	Трудовой кодекс РФ № 197-ФЗ от 30.12.01. Федеральный закон «Об объединении работодателей» № 156-ФЗ от 27.11.02 (в ред. от 01.12.07). Федеральный закон «О профессиональных союзах, их правах и гарантиях деятельности» № 10-ФЗ от 12.01.96 (в ред. от 09.05.05)	Представительство и защита прав работников в трудовых отношениях, а также социально-экономических интересов членов организации, с возможностью более широкого представительства наёмных работников

**Перспективы развития саморегулирования**

Одно из ключевых направлений развития СРО в настоящее время — программы поддержки и развития профессионального образования, поэтому решение таких стратегических

задач, как повышение качества кадров, внедрение механизма его оценки, создание системы внешней независимой сертификации и присвоения профессиональных квалификаций невозможно без дальнейшего развития институтов саморегулирования. И здесь видится

актуальным вопрос создания саморегулируемой организации в сфере образования.

Основная идея создания саморегулируемой организации в сфере образования связана с возможностью развития института, переводящего инновационные проекты в нормы, развития сетевого сообщества, возможностью учёта независимых организаций в оценке аттестации и аккредитации образовательных учреждений, переноса контрольных и надзорных функций за деятельностью субъектов в сфере образования с государства на её непосредственных участников.

Саморегулируемые организации призваны занять место посредника между органами государственной власти, профессиональными участниками образовательной деятельностью и их потребителями.

Саморегулируемая организация в сфере образования может выполнять следующие функции: регулятивная, контроля, защиты, разрешение конфликтов, инициатива предложений об изменении законодательства, познавательная, воспитательная.

Уже сегодня необходим запуск процесса формирования стандарта деятельности тех или иных работников сферы образования, а также стандарта деятельности образовательных учреждений в новых организационно-правовых формах (например, стандарт деятельности администраторов системы образования, стандарт деятельности автономных учреждений).

Процесс создания саморегулируемых организаций в сфере образования будет идти параллельно с процессом формирования стандартов и правил того или иного вида деятельности в сфере образования. Так, например, процесс создания организаций действующих на принципах саморегулирования в сфере образования необходимо совместить с процессом изменения процедуры аттестации педагогических и руководящих ра-

ботников. Стандарты, регламентирующие тот или иной вид деятельности, должны использоваться при формировании процедур и самое главное — требований, предъявляемых в ходе аттестации аттестуемым педагогическим и руководящим работникам. То есть общее направление совершенствования процедуры аттестации, утверждённой Приказом Минобрнауки РФ от 26.06.2000 № 1908 «Об утверждении Положения о порядке аттестации педагогических и руководящих работников государственных и муниципальных образовательных учреждений», должно проводиться с учётом обеспечения возможности проверки соответствия знаний, статуса аттестуемого действующим в сфере образования стандартам.

Министерство образования РФ фактически станет переговорной площадкой между профессиональным сообществом и властью. СРО может выступать инициатором законопроекта, но решение о принятии такого закона лежит исключительно в компетенции государственных органов. С другой стороны, инициация законов органами государственной власти нередко сталкивается с непониманием участниками профессиональной деятельности. Так, например, многочисленных дискуссий вокруг «платности образования» в связи с принятием Федерального закона от 08.05.2010 № 83-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием правового положения государственных (муниципальных) учреждений» можно было бы избежать, если бы предварительно законопроект обсуждался в отраслевой саморегулируемой организации.

СРО в сфере образования могла бы реализовывать полномочия по урегулированию качества деятельности администраторов сферы образования, минимизировать риск персональной ответственности руководителя учреждения (в рамках реализации Федерального закона от 08.05.2010

№ 83-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием правового положения государственных (муниципальных) учреждений»), устанавливать стандарты, регламентирующие тот или иной вид деятельности.

Таким образом, развитие саморегулирования имеет значительные перспективы в отношении различных видов деятельности в сфере образования.

К сожалению действующий в настоящее время Федеральный закон от 1 декабря 2007 г. № 315 «О саморегулируемых организациях» не учитывает специфики сферы образования. Так, согласно п. 1 статьи 1 указанного федерального закона саморегулируемые организации могут объединять субъектов предпринимательской или профессиональной деятельности.

Под субъектами предпринимательской деятельности понимаются индивидуальные предприниматели и юридические лица, зарегистрированные в установленном порядке на территории Российской Федерации и осуществляющие определяемую в соответствии с Гражданским кодексом Российской Федерации предпринимательскую деятельность.

Помимо индивидуальных предпринимателей объединяться в саморегулируемые организации могут юридические лица, осуществляющие предпринимательскую деятельность, к числу которых относятся в первую очередь коммерческие организации.

Некоммерческие организации (к которым и относится сфера образования) согласно п. 2 статьи 50 ГК РФ могут осуществлять предпринимательскую деятельность лишь постольку, поскольку это служит достижению целей, ради которых они созданы, и соответствующую этим целям.

В Законе РФ «Об образовании» платные образовательные услуги прямо не квалифицируются как предпринимательская деятельность.

Однако это не может выступать препятствием для развития саморегулирования в сфере

образования в настоящее время. Работники сферы образования могут объединяться в саморегулируемые организации как физические лица — субъекты профессиональной деятельности. Данные субъекты профессиональной деятельности могут вырабатывать стандарты и правила той деятельности, которую они осуществляют. Передача функций по аттестации педагогических и руководящих работников саморегулируемой организации позволит обеспечить возможность проверки соответствия знаний, статуса аттестуемого принятым стандартам, которые, как правило, отличаются повышенными требованиями.

Кроме того, перспективно использование принципов саморегулирования при создании объединений образовательных учреждений как юридических лиц. То есть образовательные учреждения (включая автономные) могут объединяться в ассоциации (союзы), и эти союзы вправе вырабатывать стандарты **на принципах саморегулирования.**

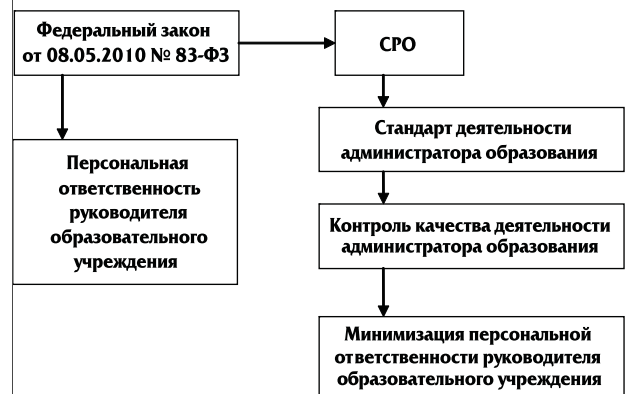


Рис 1. Пример минимизации персональной ответственности руководителя образовательного учреждения в условиях реализации Федерального закона от 08.05.2010 № 83-ФЗ

Как правило, саморегулируемые организации бывают двух уровней. Такая иерархичная структура может быть реализована и в сфере образования (см. рис. 2).

СРО первого уровня состоит из региональных и межрегиональных саморегулируемых организаций, которая объединяет субъектов предпринимательской или профессиональной деятельности. СРО второго уровня (федерального уровня) — это союзы СРО, состоящие из СРО первого уровня.

Союзы СРО федерального уровня должны быть подконтрольны соответствующим министерствам и ведомствам, которые осуществляют контроль и надзор за соблюдением антимонопольного и иного законодательства, не вмешиваясь в текущую деятельность саморегулируемых организаций.

Закон «О саморегулируемых организациях» предусматривает, что государство, отказываясь от отраслевого нормотворчества и сохраняя за собой функцию надзора за поведением участников отрасли, одновременно предъ-

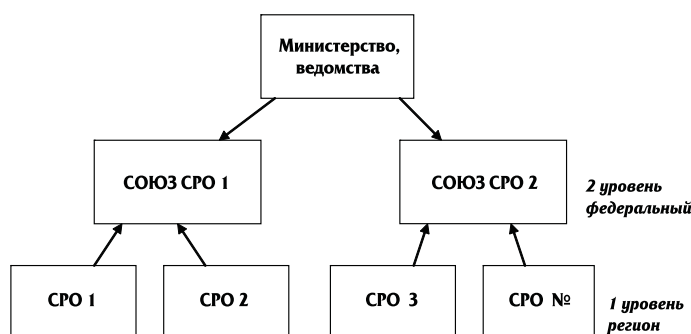


Рис. 2. Структура иерархий саморегулируемых организаций

являет саморегулируемым организациям повышенные требования. Получить статус «саморегулируемой организации» может некоммерческая организация, соответствующая требованиям, установленным законом, включаемая на основании её заявления в реестр саморегулируемых организаций, который ведёт орган, определяемый Правительством РФ. Так, обязательным требованием для саморегулируемой организации в образовании будет являться наличие не менее 100 членов профессиональной деятельности. Количество саморегулируемых организаций в отрасли не ограничено.

Естественный процесс развития института саморегулирования — это процесс по принципу «снизу вверх». Формирование саморегулируемых организаций по принципу «сверху вниз» может носить негативные моменты и, по сути, быть искусственной подменой функций министерств и ведомств. Поэтому говоря о передаче государственных функций саморегулируемым организациям, следует иметь в виду не только прямое делегирование, но и непосредственный отказ от избыточных полномочий органов власти, учитывающий возможности общественной инициативы и расчищающий пространство для развития добровольного саморегулирования «снизу».

Отметим, что создание СРО в образовании — это долгосрочный проект федерального масштаба. Его реализация в сфере образования означает эффективное взаимодействие органов управления образования и педагогической общественности, повышение качества образовательной услуги, переноса фокуса надзора за деятельностью к надзору за результатами. **НО**