

## Тема 2.1. Прогнозирование и планирование в образовании

2.1.1. Законодательные основы образования.

2.1.2. Определение системы образования.

2.1.3. Некоммерческая организация.

2.1.1. Законодательные основы образования.

Поскольку сфера образования представляет собой совокупность субъектов, взаимодействующих между собой и с другими субъектами, безусловно, необходимо знать установленные правила, механизмы и процедуры этого взаимодействия.

Конституцией Российской Федерации от 12 декабря 1993 г. установлены общие принципы государственной политики в сфере образования. В частности, статья 43 провозглашает:

1) каждый имеет право на образование;

2) гарантируются общедоступность и бесплатность дошкольного, основного общего и среднего профессионального образования в государственных или муниципальных образовательных учреждениях и на предприятиях;

3) каждый вправе на конкурсной основе бесплатно получить высшее образование в государственном или муниципальном образовательном учреждении и на предприятии;

4) основное общее образование обязательно. Родители или лица, их заменяющие, обеспечивают получение детьми основного общего образования;

5) Российская Федерация устанавливает федеральные государственные образовательные стандарты, поддерживает различные формы образования и самообразования.

Эти положения Конституции устанавливают наиболее общие принципы функционирования системы образования. Все отношения в образовании строятся исходя из этих положений, в соответствии с ними. В практической жизни об этом зачастую забывают или опираются на недостаточно четкие определения конституционных гарантий в области образования.

Государственные гарантии в области образования носят ограниченный характер.

Конституционные положения конкретизируются в положениях других законодательных актов.

Закон "Об образовании" с точки зрения экономики важен следующими своими положениями:

- в практику были введены определения образовательного процесса, образовательного учреждения и ряд других;
- был установлен единый подход к определению понятия образовательного учреждения – это юридическое лицо, некоммерческая организация в форме учреждения, осуществляющая образовательный процесс;
- установлены пределы компетенции по уровням управления образованием и определен круг функций и задач, реализуемых в сфере образования органами власти и управления на каждом уровне;
- определены экономические отношения в сфере образования: введено понятие "непредпринимательской деятельности" в сфере образования, определено содержание автономии образовательного учреждения, отношения собственности в системе образования, обозначена необходимость налоговых льгот для образовательных учреждений.

Безусловно, важным фактом явилось и определение набора государственных гарантий приоритетности сферы образования. Это обстоятельство трудно оценить однозначно:

- с одной стороны, государство взяло на себя определенные обязательства по отношению к сфере образования, что, безусловно, положительно;
- с другой стороны – эти обязательства стабильно не выполнялись, постоянно поднимался вопрос об отмене установленных льгот и обязательств, что порождало социальную напряженность в системе, и в итоге большинство гарантий были отменены.

Деятельность государственных и муниципальных образовательных учреждений регулируется также типовыми положениями об образовательных учреждениях соответствующих типов и видов, утверждаемыми Правительством Российской Федерации.

Отдельно следует выделить законодательные и нормативные акты, не относящиеся прямо к системе образования, но определяющие условия функционирования образовательных учреждений

и организаций. К ним относятся в первую очередь документы по налоговому регулированию, организации бюджетного финансирования, бухгалтерскому учету и отчетности и т. д. Совокупность указанных законодательных и нормативных актов определяет условия функционирования сферы образования и входящих в нее субъектов. Эти документы, безусловно, необходимо учитывать в практической деятельности всем образовательным организациям, независимо от того, являются ли они государственными или нет.

### *2.1.2. Определение системы образования.*

В соответствии со ст. 8 Закона "Об образовании" система образования в Российской Федерации представляет собой совокупность:

- взаимодействующих 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.

Такое определение является несколько незавершенным, ограничивает круг входящих в систему образовательных организаций только одним типом – учреждениями. Можно рассматривать организационно-правовые формы, типы и виды учреждений как расширение "доступа" к системе и других организаций.

На первое место в определении поставлены образовательные программы и государственные образовательные стандарты, т. е. установленные государством материальные и нематериальные условия осуществления образовательного процесса. В принципе, стандарты должны включать образовательные программы в качестве своего необходимого элемента. Поэтому их можно было бы не включать в систему образования.

В качестве необходимого элемента системы образования определены также органы управления образованием и подведомственные им учреждения и организации, которые иногда называют организациями образовательной инфраструктуры.

Органы управления образованием включены в систему образования, хотя сами они являются внешними "наблюдателями" по отношению к организациям, осуществляющим образовательную деятельность, могут оказывать на них воздействие, изменяя их состояние и, тем самым, состояние всей системы, в том числе и свое собственное.

Образование – это процесс, отображающий в самом общем виде "преобразование" человека в человека образованного, т. е. получившего некие знания, умения и навыки:

- в систему образования в качестве входного объекта поступает на обучение человек;
- внутри системы он обучается в определенных условиях – в соответствии с принятыми требованиями к осуществлению его обучения;
- обучением занимаются некие субъекты, потребляя при этом необходимые ресурсы;
- из системы выходит человек образованный, т. е. получивший образование (знания, умения и навыки или что-то еще, что принято называть образованием).

Основным звеном системы образования является образовательное учреждение или с учетом изменений законодательства – образовательная организация. По существу, образовательная организация мало чем отличается от организаций, осуществляющих свою деятельность в других сферах. Точно так же она создается по решению учредителя.

Изменение состава учредителей действующих государственных и муниципальных образовательных учреждений допускается в случаях, предусмотренных законодательством Российской Федерации в области образования. В случае реорганизации органов государственной власти, органов управления образованием и (или) органов местного самоуправления права учредителя переходят к соответствующим правопреемникам.

Важнейшей особенностью образования на момент издания Закона "Об образовании" явилось то обстоятельство, что отношения между учредителем и образовательным учреждением должны были определяться договором, заключаемым между ними в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Свои особенности имеет и негосударственный сектор образования. В нем образовательную деятельность могут осуществлять "образовательные организации", созданные в организационно-

правовых формах, предусмотренных гражданским законодательством РФ для некоммерческих организаций (ст. 11-1 Закона "Об образовании"). Достаточно обратиться за разъяснениями к ГК РФ или Закону "О некоммерческих организациях".

На сегодняшний день основным типом организации, осуществляющей образовательную деятельность, является учреждение, которое считается образовательным при условии осуществления им образовательного процесса, т. е. реализации одной или нескольких образовательных программ и (или) обеспечения содержания и воспитания обучающихся, воспитанников. Относительно образовательной организации законодательство такого положения не содержит, но по духу Закона "Об образовании" образовательной может также считаться некоммерческая организация, которая осуществляет образовательный процесс. А вот предприятие хотя и может вести образовательную деятельность, но образовательной организацией считаться вряд ли может. Хотя, с другой стороны, существуют аспирантуры (образовательный процесс!) в научно-исследовательских институтах.

Нужно отметить, что это определение содержит два важных положения:

1) только при условии осуществления образовательного процесса учреждение считается образовательным. То же в полной мере относится и к иным формам некоммерческих образовательных организаций;

2) образовательным процессом является реализация образовательной программы (первый элемент системы образования) и (или) содержание и воспитание обучающихся, воспитанников. Можно, таким образом, быть образовательным учреждением (организацией), проводя обучение. Можно – обеспечивая содержание и воспитание обучающихся (воспитанников). Можно делать это все одновременно.

Определение образовательного процесса имеет значение для вопросов налогообложения. Это определение дано только в Законе "Об образовании" (ст. 12), относится к предмету образовательного законодательства и только этим законодательством может уточняться и толковаться. Иные отрасли законодательства должны пользоваться именно этим определением, а не создавать свои дополнительные определения или уточняющие образовательное законодательство положения.

По своим организационно-правовым формам образовательные учреждения могут быть государственными, муниципальными, негосударственными – частными, учреждениями общественных и религиозных организаций (объединений).

К образовательным относятся учреждения и организации следующих типов:

- 1) дошкольные;
- 2) общеобразовательные (начального общего, основного общего, среднего (полного) общего образования);
- 3) учреждения начального профессионального, среднего профессионального, высшего профессионального и послевузовского профессионального образования;
- 4) учреждения дополнительного образования взрослых;
- 5) специальные (коррекционные) для обучающихся, воспитанников с отклонениями в развитии;
- 6) учреждения дополнительного образования;
- 7) учреждения для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей (законных представителей);
- 8) учреждения дополнительного образования детей и др.

Филиалы, отделения, структурные подразделения образовательного учреждения могут по его доверенности осуществлять полностью или частично полномочия юридического лица, в том числе иметь самостоятельный баланс (выделенный баланс, поскольку филиалы отчитываются перед головной организацией, и баланс выделяется из ее баланса для удобства расчетов) и собственные счета в банковских и других кредитных организациях.

Образовательные учреждения вправе образовывать образовательные объединения (ассоциации и союзы), в том числе с участием учреждений, предприятий и общественных организаций (объединений). Указанные образовательные объединения создаются в целях развития и совершенствования образования и действуют в соответствии со своими уставами.

Права и обязанности учреждений дополнительного образования, установленные законодательством РФ, распространяются и на общественные организации (объединения),

основной уставной целью которых является образовательная деятельность, только в части реализации ими дополнительных образовательных программ. Например, клубы по изучению иностранных языков, кружки, станции юных натуралистов и техников и др.

### 2.1.3. Некоммерческая организация.

Ст. 11-1 Закона "Об образовании" установлено, что государственные и негосударственные образовательные организации могут создаваться в организационно-правовых формах, предусмотренных гражданским законодательством Российской Федерации для некоммерческих организаций.

До внесения этих изменений, Закон был ориентирован только на одну из форм некоммерческих организаций – учреждение. Этот вид (или тип) организации можно охарактеризовать следующими основными чертами:

- некоммерческий статус;
- полное или частичное, вплоть до самофинансирования, финансирование собственником;
- наличие в оперативном управлении имущества, переданного учредителем для осуществления образовательного процесса и иной деятельности, в т. ч. приносящей доходы;
- право заниматься деятельностью, приносящей доходы, в том числе и предпринимательской, не связанной с осуществлением образовательного процесса, и использовать для этого переданное имущество;
- право самостоятельного распоряжения в соответствии с законодательством Российской Федерации средствами, полученными за счет внебюджетных источников;
- субсидиарная ответственность учредителя по обязательствам учреждения.

Этот набор характерных признаков определяет "индивидуальность" учреждения как формы организации.

Следует отметить, что Федеральным законом "О некоммерческих организациях" предусмотрен открытый перечень форм таких организаций – общественные или религиозные организации (объединения), некоммерческие партнерства, учреждения, автономные некоммерческие организации, социальные, благотворительные и иные фонды, ассоциации и союзы, а также другие формы, предусмотренные законодательством.

По своему организационно-правовому статусу государственное или муниципальное учебное заведение любого уровня является некоммерческой организацией, созданной в форме учреждения. Именно этим статусом определяются порядок его финансирования, особенности отношений собственности, взаимоотношения с учредителем. "Благодаря" своему статусу, образовательное учреждение:

- получает бюджетные средства в режиме финансирования по статьям экономической классификации расходов бюджетов и строго по этим же статьям должно их расходовать в соответствии со сметой, утвержденной главным распорядителем бюджетных средств – органом управления, в ведении которого оно находится;
- может переносить бюджетные средства с одной статьи утвержденной сметы на другую только после внесения в смету соответствующих изменений главным распорядителем бюджетных средств (причем изменение это должно осуществляться в порядке, установленном для исполнения бюджетной росписи);
- располагает переданным ему имуществом на праве оперативного управления и может распоряжаться им в весьма ограниченных пределах;
- зачисляет доходы от своей самостоятельной и разрешенной законом деятельности на лицевой счет в казначействе (а не на счет в банке), превращая их в соответствии с Бюджетным кодексом Российской Федерации в "неналоговые доходы бюджета".

Практическая реализация указанных характеристик позволяет говорить об ограничении государством самостоятельности образовательных учреждений в части осуществления самостоятельной приносящей доходы деятельности и прав по распоряжению этими доходами. Именно действующие ограничения предполагается существенно смягчить посредством изменения статуса.

Для оценки того или иного варианта статуса учебного заведения следует, как минимум, сопоставить их между собой.

Общим является утверждение о том, что отсутствия извлечения прибыли в качестве основной цели создания (функционирования) организации достаточно для того, чтобы выделить такую организацию в самостоятельный тип. А если прибыль все-таки возникает в результате деятельности некоммерческой организации за определенный период времени, то эта прибыль не распределяется между учредителями, а используется на достижение целей, ради которых организация создана и функционирует.

Таким образом, следуя этим рассуждениям, можно сделать вывод о том, что если у организации есть сформулированная основная цель "извлечение прибыли", то организация является коммерческой. Если сформулирована любая другая основная цель, но не эта, то организация является некоммерческой. Собственно, аналогичный подход содержится и в законодательстве.

Коммерческая организация в качестве цели выбирает прибыль, т. е. хозяйственный результат, полученный за определенный временной период и выраженный в денежной форме. Прибыль количественно измерима, качественно едина, позволяет сравнивать результаты деятельности разных организаций. Сфера деятельности, осуществляемая коммерческой организацией для достижения этого результата, в общем случае значения иметь не должна, поскольку с точки зрения достижения поставленной цели имеет значение не сама деятельность, а ее результат в виде прибыли.

Действующее законодательство не формулирует основной цели деятельности образовательных учреждений.

Выбор формы некоммерческой организации для осуществления образовательной деятельности определяется тем, может ли та или иная некоммерческая организация осуществлять такую деятельность, т. е. самостоятельно реализовывать образовательные программы и (или) осуществлять содержание, воспитание обучающихся, воспитанников. Судя по тому, что законодатель разрешил создание учебных заведений в любой форме, предусмотренной для некоммерческих организаций, этот вопрос решен однозначно, и любая некоммерческая организация может осуществлять образовательную деятельность.

Основные черты некоммерческих организаций различных типов во многом совпадают:

- 1) учредителями некоммерческих организаций могут выступать физические и юридические лица;
- 2) имущество некоммерческих организаций формируется из имущественных и (или) членских взносов учредителей.
- 3) некоммерческие организации несут полную ответственность по своим обязательствам;
- 4) некоммерческие организации вправе осуществлять предпринимательскую деятельность, соответствующую целям, для которых они созданы (уставным целям).

Выделить какие-либо существенные преимущества одного типа перед другим вряд ли возможно.

Первое, на что обращается внимание при сравнении учреждения с другими типами некоммерческих организаций – это связь с учредителем (собственником). Учреждение создается обычно для того, чтобы исполнять функции, которые должен исполнять учредитель, главным образом государственных функций:

- для осуществления государственного управления создаются соответствующие органы в форме учреждений;
- для защиты от внешней агрессии создается армия в виде государственных учреждений;
- для выполнения государственных обязательств в социальной сфере создаются учреждения здравоохранения, культуры, образования и т. п.

Можно рассматривать учреждение как организационно обособленное продолжение учредителя, выполняющее работу за учредителя, за счет средств учредителя, по указаниям и (или) поручениям учредителя. С точки зрения выполнения конституционных гарантий государство, очевидно, может (но не обязательно) создать свои "собственные" подразделения для осуществления образовательной деятельности хотя бы в тех пределах, что установлены Конституцией. Следует учесть и то важное обстоятельство, что современная система образования в части образовательных учреждений сложилась не вчера, поэтому и реализация обязательств государства ориентирована в первую очередь на действующую сеть образовательных учреждений.

Учреждение является некоммерческой организацией, не имеющей права собственности на переданное ей имущество. Следовательно, это имущество не выведено из-под контроля собственника. А такое обстоятельство является серьезной защитой целостности системы образования от возможного изъятия этого имущества. Поэтому в сочетании с субсидиарной ответственностью это не позволяет объявить учреждение банкротом.

Учреждение является единственной формой организации, которая может получать финансовые средства от учредителя в режиме финансирования, т.е. безвозмездно, причем для этого не требуется никаких дополнительных решений. Иными словами, учреждение может финансироваться учредителем по факту своего существования.

Естественно возразить, что все эти функции могут осуществляться и организациями других типов по договорам возмездного оказания услуг.

Таким образом, учреждение является удобной формой некоммерческой организации для государственной системы образования, поскольку позволяет гарантированно обеспечить "сохранность" имущества и неизъятие его из сферы образования, учреждение не может быть объявлено банкротом, можно сохранить работоспособность системы образования даже при существенном снижении финансирования, обеспечивается практически полный контроль учредителя за его деятельностью.