

ВЛИЯНИЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА НА СИСТЕМУ УПРАВЛЕНИЯ НЕГОСУДАРСТВЕННЫМ ВУЗОМ В СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ

В статье проанализирован процесс законодательного регулирования системы управления негосударственным вузом. Показано непосредственное и опосредованное влияние законодательства на управленческую среду вуза

Негосударственное образование прочно вошло в нашу жизнь. Все чаще видишь приглашение в частный детский сад, школу, детский клуб или вуз. С одной стороны, негосударственные образовательные учреждения получили признание, с другой стороны, до конца не определено, какое место занимают НОУ в современной России.

Впервые за 20-летнюю историю существования негосударственного высшего профессионального образования в современной России был проведен комплексный анализ факторов, влияющих на процессы управления негосударственным образовательным учреждением. Были проанализированы факторы как внешней, так и внутренней среды управления.

В общем, внешнюю среду управления негосударственного высшего учебного заведения можно определить как совокупность факторов, воздействующих на деятельность любой коммерческой организации. К факторам внешней среды относят: потребителей, конкурентов, органы государственного регулирования, поставщиков, финансовые организации, человеческие (трудовые) ресурсы, науку, культуру, социум, природные явления [8, 13].

Очевидна роль таких факторов внешней среды, как наличие потребителей и конкурентов. Так, потребители услуг (клиенты), условно их можно разделить на работодателей – организации и учреждения, на которые устраиваются выпускники, студенты и их законные представители определяют спрос на обучение по тем или иным специальностям (направлениям). Цель вуза привлечь большее количество клиентов, для этого учебное заведение предлагает получить образование по актуальным и востребованным программам по привлекательной цене, обеспечивает учебный процесс и т.д. Конкуренты на рынке услуг высшего профессионального образования

существенно влияют на ценовую политику учреждения, выбор программ обучения, качество предоставляемых услуг [13, 14].

Руководитель негосударственного высшего профессионального учебного заведения осознает, что, лишь удовлетворив потребности клиента так же эффективно (качественно и по доступной цене), как и его конкуренты, вуз сможет существовать и развиваться в условиях современного рынка образовательных услуг.

Органы государственного регулирования воздействуют на образовательные учреждения в первую очередь законодательской деятельностью, так же они выполняют контрольно-надзорные функции. Законодательная база, непосредственно посвященная организации образовательного процесса, резко возросла, но отмечаются не только количественные изменения. Правовое поле становится сложнее, возрастает связь между законами, отражающими различные сферы жизни современной России. Изменяются и увеличиваются различные формы отчетности. Налоговое право постоянно корректируется. Состояние законодательства характеризуется сложностью и относительной подвижностью в последние двадцать лет, а порой неопределенностью. Неопределенность сегодняшнего влияния законодательства на негосударственное образовательное учреждение происходит из того, что ряд правовых актов постоянно меняется, появляется большое число проектов законов, они обсуждаются годами и корректируются, при этом требования одних организаций по-прежнему вступают в противоречие с другими, в то же время контрольно-надзорные органы принудительно обеспечивают выполнение таких противоречивых требований.

Для определения степени влияния законодательства на деятельность негосударствен-

ного вуза в системе высшего профессионального образования был проведен анализ Конституции РФ, Гражданского Кодекса РФ, Налогового Кодекса РФ, Гражданско-процессуального Кодекса РФ, Федеральных и региональных Законов РФ, иных нормативно-правовых актов.

Не вызывает сомнений ряд норм зафиксированных в документах, регламентирующих деятельность негосударственных вузов. Например, в Конституции РФ прописан ряд прав и обязанностей, среди которых нас в первую очередь интересуют право на образование и право выбора. Так, законом закреплено, что человек может сам решать, в каком вузе (государственном или негосударственном) обучаться.

В гражданском кодексе определяется статус негосударственного вуза как юридического лица в организационно-правовой форме, предусмотренной законом «О некоммерческих организациях». Образовательные некоммерческие организации и учреждения, получившие лицензию на осуществление образовательной деятельности по программам высшего профессионального и послевузовского образования, получившие свидетельство о государственной аккредитации, согласно некоммерческому законодательству финансируются из собственных источников, основной из которых плата, взимаемая со студентов и их законных представителей, также средства могут поступать от осуществления иной приносящей доход деятельности и от учредителей. С одной стороны, возможность ведения образовательной деятельности возникает с момента государственной регистрации вуза, как юридического лица. С другой стороны без получения лицензии на ведение образовательной деятельности вуз не вправе осуществлять основной образовательный процесс и выдавать соответствующие документы государственного образца, что рассматривается как отсутствие у вуза дееспособности, следовательно, ведение образовательной деятельности является не результативным, а порой невозможным, получение средств для роста и развития организации в подобных условиях затруднительно [4, 10].

В Налоговом кодексе РФ связи с особой социальной значимостью образовательной деятельности она не может квалифицироваться как предпринимательская не зависимо от платных или безвозмездных начал ее осуществления, если весь доход негосударственно-

го вуза реинвестируется в осуществление образовательного процесса, поэтому круг приносящей доход деятельности несколько ограничен и зафиксирован не только в федеральных и региональных актах, но и в локальных актах НОУ. При этих ограничениях платная образовательная деятельность не является предпринимательской, даже если она осуществляется бюджетным образовательным учреждением. Полагаю, что данные условия неравны для государственных и негосударственных образовательных учреждений. В данных условиях негосударственные вузы практически не могут вкладывать деньги в развитие учреждения и должны рассчитать стоимость таким образом, чтобы все полученные доходы были полностью потрачены на осуществления основного образовательного процесса. Развитие НОУ может осуществляться за счет предоставления услуг дополнительного образования и выполнения иных видов работ, отражаемых как внереализационные доходы, а модернизация учреждения и расходы на его развитие будут отражаться как внереализационные расходы. В любом случае прибыль организации должна быть нулевой. Данные положения, несомненно, подвигают руководство негосударственных вузов расширять основной спектр образовательных услуг и искать дополнительные пути для развития организации, в основном в сфере предоставления услуг дополнительного образования (семинары, курсы и т.д.)

Изначально в пункте 5 статьи 30 Закона РФ «Об образовании» говорится о том, что любое образовательное учреждение, независимо от организационно-правовой формы, может быть собственником имущества, то есть приобретать и принимать в дар здания и сооружения, спортивные объекты. Данная статья противоречила существу организационно-правовой формы учреждения, как некоммерческой организации, при которой не допускается наличие имущества на праве собственности. Позднее одна из поправок, внесенных в закон «Об образовании», отменила данное положение с 2009 года. За образовательными учреждениями, в том числе негосударственными высшими учебными заведениями, закреплено право использовать собственность учредителей и иных организаций на основании договоров оперативного управления или аренды. Перечисленные выше изменения затронули прежде всего право образовательных организаций на пользова-

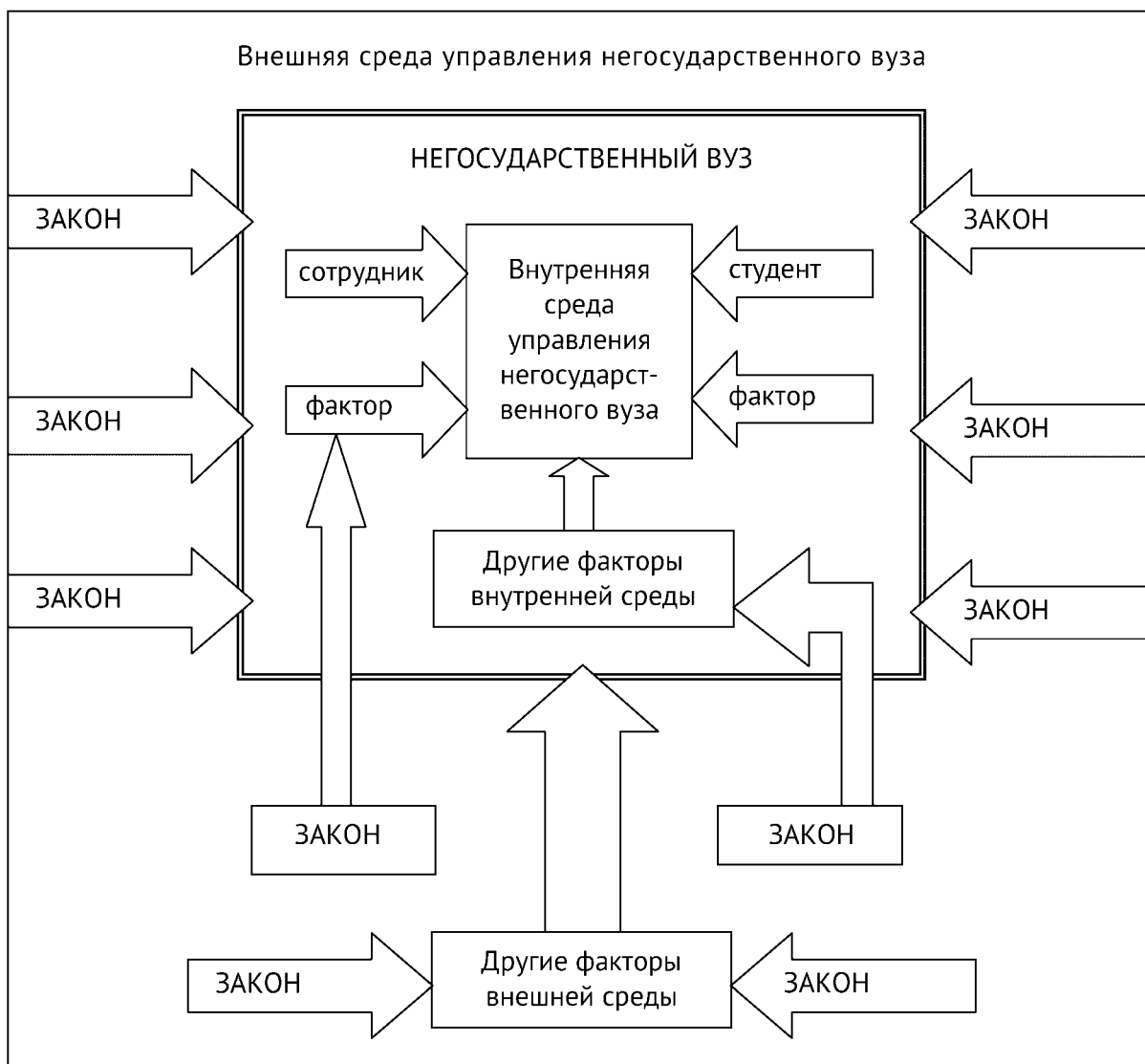


Рис. Модель влияния законодательства на внешнюю и внутреннюю среду управления негосударственного вуза.

ние и распоряжение имуществом «Изъятие или отчуждение объектов собственности, закрепленных за образовательным учреждением, допускается, по общему правилу, по истечении срока действия договора между собственником (учредителем) и образовательным учреждением. Таким образом, можно утверждать о наличии общего правового режима имущества учреждения, как такового, и специального, который, в частности, установлен образовательным законодательством» [12]. Изменения законодательной базы за последнее пятилетие обуславливают необходимость аренды учебных и иных помещений для осуществления образовательной дея-

тельности, что приводит к увеличению расходов на ведение образовательного процесса и увеличению стоимости услуг.

Описанные выше примеры показывают непосредственное влияние законодательства на деятельность негосударственного высшего профессионального учебного заведения. Ранее не изучалось опосредованное влияние законодательства на деятельность НОУ ВПО.

Оценить степень опосредованного влияния намного сложнее, особенно в образовательной системе. Сложность связана, во-первых, с тем, что ряд факторов, влияющих на управление организацией относится как к внешним, так и к внутренним одновременно.

Во-вторых, положения одного и того же законодательного акта могут оказывать как непосредственное, так и опосредованное воздействие. В-третьих, с самим местом негосударственных учебных заведений в современной образовательной системе. Рассмотрим ситуацию, когда абитуриент желает получить информацию о деятельности негосударственного вуза. Задумывается ли он о том, сколько документов описывает, какую информацию и где он может найти? Естественно, в статье 46 закона «Об образовании». Но есть еще ряд актов, – таких как статья 8 закона «О защите прав потребителей», статья 25 закона «О средствах массовой информации», ряд инструктивных писем и постановлений правительства РФ, а также внутривузовские акты и правила, где описывается, какой объем информации должен предоставлять вуз. Поэтому в своей рекламной продукции многие негосударственные вузы указывают полное наименование, список специальностей и направлений, телефоны приемных комиссий, список экзаменов, необходимых для поступления в вуз, указывают серию и номер лицензии и свидетельства о государственной аккредитации, оформляют информационные стенды, размещают информацию на сайте. На

первый взгляд, данные законы непосредственно регламентируют перечень информации. Но закон «О средствах массовой информации» регламентирует деятельность теле- и радиостанций, печатных изданий и говорит о том, что информация для рекламы должна быть достоверна. Следовательно, современные СМИ могут проверить предоставленную вузом информацию и отказать доставить ее абитуриенту, если она не соответствует требованиям закона.

Механизмы влияния законодательства на деятельность негосударственных высших учебных заведений неоднозначны. В целом модель непосредственного и опосредованного влияния законодательства на деятельность НУВПО можно изобразить схематически (рис., с. 127).

Таким образом, что система управления негосударственным вузом является сложной системой, подвержена влиянию ряда факторов внешней и внутренней среды. Законодательство влияет на деятельность вуза не только нормами, непосредственно касающимися образовательной деятельности, но и рядом других нормативно-правовых актов регулирующих отношения гражданского, трудового права, сферы услуг и т.п.

Л и т е р а т у р а

1. Боумэн К. Основы стратегического менеджмента. – М.: Банки и биржи ; ЮНИТИ, 2007. – 175 с.
2. Белоконов А. В., Пушкаренко А. А. К вопросу о региональной миссии университета // Университеты как центры образования, науки и культуры в регионе. – М.: МГУ, 2005. – С. 87–97.
3. Гительман Л. Д. Преобразующий менеджмент : Лидерам реорганизации и консультантам по управлению. – М.: Дело, 1999. – 495 с.
4. Закон Российской Федерации «Об образовании» от 10.07.1992 N 3266-1 (действующая редакция) [Электронный ресурс]. – URL: <http://www.consultant.ru/popular/edu/>
5. Закон Российской Федерации «О средствах массовой информации» от 27.12.1991 N 2124-1 (действующая редакция) [Электронный ресурс]. URL: <http://www.consultant.ru/popular/smi/>
6. Конституция Российской Федерации [Электронный ресурс]. – www.constitution.ru/
7. Концепция участия Российской Федерации в управлении государственными организациями, осуществляющими деятельность в сфере образования : фрагменты проекта // Наука в Сибири. – №41 (2577). – 15 октября 2004 г. [Электронный ресурс]. – URL: <http://www-sbras.nsc.ru/HBC/hbc.phtml?7+307+1/>
8. Кэхилл Д. Хозяйственная стратегия: разработка, осуществление, контроль // Проблемы теории и практики управления. – 2001. – №1. – С. 91–92.

9. Проект Федерального закона «О государственных (муниципальных) автономных некоммерческих организациях» (внесён Правительством РФ) [Электронный ресурс]. – URL: [http:// med-privat.tkural.ru/index.php?id=211&](http://med-privat.tkural.ru/index.php?id=211&) (дата обращения 20.09.2012)

10. Проект Федерального закона «О государственных автономных учреждениях» [Электронный ресурс]. – www.minjust.ru/pode/2468

11. Развитие стратегического подхода к управлению в российских университетах / под. ред. Е. А. Князева. – Казань: Унипресс, 2010.

12. Рожков В. И. Правовое положение негосударственного высшего учебного заведения в организационно-правовой форме учреждения по законодательству Российской Федерации : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.03. – Белгород, 2005. – 166 с.

13. Туленков Н. Ключевая позиция стратегического менеджмента в организации // Проблемы теории и практики управления. – 2007. – №4.

14. Уткин Э. А. Управление фирмой. – М.: Акалис, 1996. – 516 с.

15. Федеральный закон «О высшем и послевузовском профессиональном образовании» от 22 августа 1996 г. № 125-ФЗ (с последующими изменениями). [Электронный ресурс]. – URL: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=LAW;n=121834>

