



---

Б. Л. Рудник, С. В. Шишкин, Л. И. Якобсон

# ФОРМЫ ГОСУДАРСТВЕННЫХ И МУНИЦИПАЛЬНЫХ УЧЕБНЫХ ЗАВЕДЕНИЙ: ПРИЧИНЫ И ПОСЛЕДСТВИЯ ПРЕДПОЛАГАЕМЫХ НОВОВВЕДЕНИЙ

К настоящему моменту разработан пакет законопроектов, предусматривающих введение нового типа государственного (муниципального) учреждения – автономного учреждения, а также новой организационно-правовой формы государственной (муниципальной) некоммерческой организации – государственной (муниципальной) автономной некоммерческой организации. В статье раскрываются особенности данных образований, рассматриваются теоретический и практический аспекты их введения, комментируются связанные с их появлением возражения и опасения.

Аннотация

---

Увеличение разнообразия организационно-правовых форм, в которых могли бы создаваться и функционировать государственные и муниципальные учебные заведения, – один из центральных сюжетов дискуссий по вопросам модернизации образования, ведущихся уже на протяжении ряда лет. Это закономерно, поскольку речь идет об изменении того соотношения (а точнее различных соотношений) прав и обязанностей, которые характеризуют положение учебных заведений в экономической системе.

Предполагаемые нововведения, непосредственно затрагивающие интересы педагогических коллективов, успели обрасти мифами. Назовем лишь некоторые из них. Во-первых, действующим законодательством, якобы, обеспечивается вполне приемлемый баланс прав и обязанностей образовательных учреждений, а существующие проблемы целиком и полностью порождены недостаточным объемом финансирования. Во-вторых, увеличение разнообразия – эвфемизм, придуманный для того, чтобы выставить в более выгодном свете упразднение государственных гарантий, коммерциализацию и приватизацию учебных заведений. В-третьих, новые формы –



«кустарный» продукт, созданный ради безоглядной экономии бюджетных средств вне связи с экономической теорией и зарубежным опытом. Мифы живучи, несмотря на то, что ни один из них не находит даже минимальной опоры в широко обсуждавшихся проектах законов о новых формах организаций.

Задача статьи – раскрыть существо подготовленных предложений, обозначить их теоретический и практический аспекты, а также прокомментировать связанные с ними опасения и возражения, среди которых есть, разумеется, не только порожденные мифотворчеством.

## 1. Учреждение в сфере образования

В настоящее время государственные и муниципальные учебные заведения существуют в форме учреждения, как она определена статьей 120 Гражданского кодекса Российской Федерации (далее – ГК РФ), и являются *бюджетными учреждениями* в соответствии со статьей 161 Бюджетного кодекса Российской Федерации (далее – БК РФ). Присутствие данной формы в гражданском законодательстве и ее особенности объясняются разработчиками ГК РФ необходимостью обозначить нишу, принадлежащую «остаткам прежней экономической системы» которые «не свойственны развитому товарному обороту» [Брагинский, 1995]. Известно, что при подготовке ГК РФ дискутировался вопрос о том, имеет ли смысл вообще рассматривать учреждение в качестве формы юридического лица, то есть самостоятельного участника гражданского оборота. Создавая правовую конструкцию учреждения, разработчики ГК РФ подразумевали не просто его финансирование со стороны учредителя, но и утверждение последним сметы расходов; именно с данным обстоятельством они непосредственно связывали наличие субсидиарной ответственности учредителя по долгам такого юридического лица [Суханов, 1998]. По сути, согласно ГК РФ, учреждение – не более чем инструмент в руках собственника, не имеющий защищенных границ экономической автономии.

В этой связи с самого начала проблематичным выглядел статус *внебюджетных доходов бюджетных учреждений* (далее – БУ). Их наличие объяснялось ситуативным контекстом, а именно тем, что в конкретных обстоятельствах 90-х гг. XX в. большинство публичных собственников не располагало достаточными средствами, чтобы полностью обеспечить деятельность своих учреждений. Признавалось, что ГК РФ допускает в этой части неоднозначные толкования, но по общему смыслу его формулировок имущество, получаемое учреждением за счет приносящей доход деятельности, должно обособляться на отдельном балансе, а на связанные с такой деятельностью долги не должна распространяться субсидиарная ответственность учредителя [Суханов, 1998].

Однако на практике многие образовательные учреждения (далее – ОУ) в 1990-е годы позиционировались в качестве самостоятельных, активных и зачастую вполне эффективных субъектов рынков образовательных услуг, а также рынка аренды недвижимости и др.



Это происходило в условиях, когда государство хронически пренебрегало своими обязанностями, как по ресурсному обеспечению учреждений, так и по направлению и контролю их деятельности. Нормы, предусматривающие, с одной стороны, зависимость учреждения от государственных и муниципальных органов, а с другой – его защищенность, оказались в значительной мере «спящими». Это относится, в том числе, и к норме о субсидиарной ответственности собственника.

Экономическая автономия ОУ легитимизировалась нормами Закона РФ «Об образовании» (далее – Закон). При этом, в вопросах статуса ОУ имели место многочисленные противоречия и несоответствия между образовательным законодательством, с одной стороны, и гражданским и бюджетным законодательством, с другой<sup>1</sup>. Для некоторого развития норм ГК РФ, относящихся к учреждению, имеются правовые основания, поскольку пунктом 3 статьи 120 ГК РФ предусмотрено, что закон может определять особенности правового положения отдельных видов государственных и иных учреждений. Однако в данном случае речь шла не об особенностях, а о принципиальных расхождениях между ГК РФ и Законом, что приводило к неопределенности правового положения ОУ. Ситуация еще более усугубилась с вступлением в силу БК РФ, положения которого, регламентирующие финансовую деятельность БУ, противоречили соответствующим положениям Закона<sup>2</sup>.

Явные коллизии могли сохраняться лишь в силу той же «необязательности» полномочий государства, которая объясняет недофинансирование ОУ. Практика обходила законы, которые ей не благоприятствовали, а при наличии исключаящих друг друга норм опиралась на «более удобные». Как уже говорилось, это создавало существенную неопределенность, но достаточно быстро сложились своего рода традиции хозяйственного оборота в сфере образования, обеспечившие ее выживание в условиях пассивности государства и противоречивости законодательства.

В 2000-е годы ситуация изменилась. Государство и муниципалитеты стали выполнять свои обязательства перед учреждениями; соответственно, актуализировался и вопрос о субсидиарной ответственности. В этих условиях в общем-то закономерно возникла позиция финансовых органов, в соответствии с которой учредитель, неся ответственность за результаты финансовой деятельности учреждения, должен в полной мере эту деятельность направлять<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> Например, в соответствии с пунктом 7 статьи 39 Закона (в редакции от 10.07.1992 г.) ОУ принадлежит право собственности на доходы от его деятельности и приобретенные на эти доходы объекты собственности, согласно же ГК РФ, такие доходы и объекты (имущество) поступают в самостоятельное распоряжение учреждения (пункт 2 статьи 298 ГК РФ), но находятся в собственности его учредителя (собственника), подпунктом б пункта 2 статьи 32 Закона ОУ предоставлено право привлекать банковский кредит, согласно же пункту 8 статьи 161 БК РФ, БУ не вправе получать кредиты и т.д.

<sup>2</sup> В последнее время в образовательное законодательство были внесены изменения. Права государственных и муниципальных ОУ, предусмотренные этим законодательством, были приведены в соответствие с правами бюджетных учреждений, предусмотренными ГК РФ и БК РФ.

<sup>3</sup> Принципы реструктуризации бюджетного сектора в Российской Федерации в 2003-2004 гг. и на период до 2006 г. (документ подготовлен в Министерстве Финансов РФ в 2003 г.).



Такая позиция соответствует нормам гражданского и бюджетного законодательства, и это не случайно: как отмечалось выше, «ниша» для учреждений проектировалась в расчете на сохранение анклава организаций, по сути, изолированных от рыночных отношений.

Данная позиция стала довольно быстро находить практическое воплощение. Произошел переход к казначейскому исполнению расходов бюджетов всех уровней и операций с бюджетными средствами государственных и муниципальных учреждений, была принята новая, детализированная классификация бюджетных расходов, в соответствии с которой производится бюджетное финансирование учреждений и утверждение сметы их расходов, и, наконец, операции по внебюджетным доходам и расходам учреждений были также переведены на казначейское исполнение, что означает жесткий контроль за постатейным исполнением утвержденной учредителем сметы доходов и расходов учреждения.

В принципе, с увеличением реально гарантируемого государством финансирования образования и возрождением работоспособного государственного аппарата возможно возвращение к советской, в принципе, неплохо функционировавшей модели экономически пассивного учреждения. Однако 1990-е годы при всех издержках удалось раскрыть *потенциал рационального хозяйствования* в сфере образования, причем, прежде всего, в государственном, а не частном ее секторе. Во многих учреждениях появились экономически грамотные и инициативные управленческие кадры. Кроме того, назрели принципиальные изменения в общих подходах к бюджетированию: *финансирование затрат сменяется финансированием результатов* [Лавров, 2005]. В любом случае, это не позволяет ограничиться точным воспроизведением «остатков прежней системы».

Необходимы такие изменения в законодательстве, которые позволят установить права и обязанности государственного (муниципального) учебного заведения, наиболее адекватные современным потребностям развития сферы образования, ее модернизации, эффективному привлечению и использованию ресурсов. Нужно обеспечить баланс экономической самостоятельности и ответственности, действенного стимулирования инициативы и надежного контроля со стороны государства и общества. Учитывая разнообразие условий деятельности ОУ (от ведущего вуза с многомиллионными внебюджетными доходами за счет диверсифицированной деятельности до сельской школы), такая задача явно не имеет простого и унифицированного решения.

Безусловно, не является таковым высказываемое подчас предложение вернуться к нормам Закона 1992 года. С тех пор произошли существенные изменения в экономической ситуации, далеко шагнуло вперед гражданское и бюджетное законодательство. В то же время идею защищенности учебного заведения, лежащую в основе этих норм, исключительно важно воплотить в законодательстве нового поколения.



В последние годы разрабатывается пакет законопроектов, предусматривающих появление нового типа государственного (муниципального) учреждения – автономного учреждения (далее – АУ) – и новой организационно-правовой формы государственной (муниципальной) некоммерческой организации – государственной (муниципальной) автономной некоммерческой организации (далее – ГМАНО). Указанные тип и форма предоставляют организации более широкий круг полномочий, чем БУ, но в то же время предусматривают большую ответственность за результаты хозяйственной деятельности. Предполагается, что АУ и ГМАНО должны не заменить, а дополнить существующую форму БУ. Одни из ныне действующих государственных и муниципальных некоммерческих организаций бюджетной сферы останутся в прежней форме, другие сменят свой тип или будут преобразованы в новую форму. В приводимой ниже таблице представлены сравнительные характеристики ОУ<sup>4</sup>, БУ<sup>5</sup>, АУ<sup>6</sup> и ГМАНО<sup>7</sup>.

Как видно из таблицы, весьма близки экономические права ОУ и АУ, при этом они существенно шире, нежели права БУ. Можно сказать, что АУ по своим важнейшим характеристикам – это бывшее (предусмотренное ранними редакциями Закона РФ «Об образовании») ОУ, но построенное на не противоречащей ГК РФ и БК РФ основе. Так, ОУ и АУ самостоятельны в распоряжении заработанными ими денежными средствами и приобретенным на эти средства имуществом, они вправе привлекать кредиты, хранить свои денежные средства в банках, в установленных пределах распоряжаться закрепленным за ними имуществом. Более широким правам соответствует большая, нежели у БУ, ответственность ОУ и АУ по их обязательствам.

2. Автономное учреждение и государственная (муниципальная) автономная некоммерческая организация

**Таблица** Сравнительные характеристики бюджетного учреждения, образовательного учреждения, автономного учреждения и государственной (муниципальной) автономной некоммерческой организации

	БУ	ОУ	АУ	ГМАНО
Право собственности на имущество	Имущество находится в государственной (муниципальной) собственности (п. 1 ст. 120 ГК РФ).	Имущество, закрепленное за государственным (муниципальным) ОУ учредителем, - в государственной (муниципальной) собственности (п. 2 ст. 39 Закона). Имущество, приобретенное на доходы от деятельности ОУ – в собственности ОУ (п. 7 ст. 39 Закона).	Имущество находится в государственной (муниципальной) собственности (п. 1 ст. 3 законопроекта).	Имущество находится в собственности ГМАНО (п. 5 ст. 2 законопроекта)

<sup>4</sup> Закон РФ «Об образовании» в редакции от 10.07.1992 г.

<sup>5</sup> В соответствии с ГК РФ и БК РФ.

<sup>6</sup> Текст законопроекта «Об автономных учреждениях» на 01.03.2006 г.

<sup>7</sup> Последний вариант текста законопроекта «О государственных (муниципальных) автономных некоммерческих организациях». В 2005 году работа над законопроектом была приостановлена.



Право распоряжения закрепленным имуществом.	Не вправе отчуждать или иным способом распоряжаться закрепленным за ним имуществом, приобретенным за счет средств, выделенных ему по смете (п. 1 ст. 298 ГК РФ).	Вправе выступать в качестве арендодателя закрепленного за ним имущества с согласия учредителя (п. 11 ст. 39 Закона).	Вправе распоряжаться самостоятельно за исключением недвижимого и особо ценного движимого имущества, которым АУ может распоряжаться только с согласия собственника (п. 2 ст. 3 законопроекта).	Является собственником имущества, переданного ей учредителем при ее создании (п. 5 ст. 2 законопроекта) и в силу этого свободна в распоряжении таким имуществом.
Право собственника (учредителя) на изъятие закрепленного имущества.	Собственник вправе изъять излишнее, неиспользуемое либо используемое не по назначению имущество (п. 2 ст. 296 ГК РФ).	Изъятие допускается только по истечении срока договора между собственником и ОУ или между собственником и учредителем, если иное не предусмотрено договором (п. 6 ст. 39 Закона).	Собственник вправе изъять излишнее, неиспользуемое либо используемое не по назначению имущество (п. 1 ст. 3 законопроекта).	Не вправе: ГМАНО является собственником имущества, переданного ей учредителем при ее создании.
Порядок Финансирования собственником (учредителем).	Учреждение финансируется собственником полностью или частично (п. 1 ст. 120 ГК РФ). Финансирование осуществляется в форме ассигнований на содержание БУ (ст. 69 БК РФ) на основе сметы доходов и расходов (п. 1 ст. 161 БК РФ).	Деятельность ОУ финансируется его учредителем в соответствии с договором между ними. По соглашению между учредителем и ОУ последнее может функционировать на условиях самофинансирования (п. 1 ст. 41 Закона).	Финансируется выполнение обязательных для АУ государственных (муниципальных) заданий по оказанию услуг (проведению работ) в форме субвенций, субсидий из соответствующего бюджета (п. 2 ст. 4 законопроекта).	Финансируется осуществляемая на конкурсной основе деятельность по оказанию услуг (проведению работ) в форме субвенций, субсидий из соответствующего бюджета (п. 2 ст. 3 законопроекта).
Права организации в отношении полученных ею доходов и приобретенного за счет таких доходов имущества	Если в соответствии с учредительными документами учреждению предоставлено право осуществлять приносящую доходы деятельность, то доходы, полученные от нее, и приобретенное за счет этих доходов имущество поступают в самостоятельное распоряжение учреждения и учитываются на отдельном балансе (п. 2 ст. 298 ГК РФ). Эти доходы после уплаты налогов и сборов, предусмотренных законодательством о налогах и сборах, в полном объеме читаются в смете доходов и расходов и отражаются в доходах соответствующего бюджета (п. 2 ст. 42 БК РФ).	ОУ принадлежит право собственности на доходы от его деятельности и приобретенные на эти доходы объекты собственности (п. 7 ст. 39 Закона).	Распоряжается самостоятельно (п. 2 ст. 3; п. 5 ст. 2 законопроекта).	Является собственником таких доходов и имущества (п. 5 ст. 2 законопроекта) и в силу этого свободна в распоряжении ими.



Ответственность организации	Отвечает по своим обязательствам находящимися в его распоряжении денежными средствами. При их недостаточности субсидиарную ответственность по его обязательствам несет его собственник (п.2 ст. 120 ГК РФ).	Отвечает по своим обязательствам находящимися в его распоряжении денежными средствами и принадлежащей ему собственности. При недостаточности указанных средств ответственность по его обязательствам несет учредитель в порядке, определяемом законом (п.9 ст.39 Закона).	Отвечает по своим обязательствам всем принадлежащим ему имуществом, за исключением недвижимого и особо ценного движимого имущества, закрепленного за ним собственником или приобретенного АУ за счет целевых средств, выделенных ему собственником. Собственник имущества АУ не несет ответственности по обязательствам АУ (п.3 ст.2 законопроекта).	Отвечает по своим обязательствам всем своим имуществом. Учредитель не отвечает по ее обязательствам (п.6 ст.2 законопроекта).
Права организации по привлечению заемных средств	Не вправе получать кредиты у кредитных организаций, других физических и юридических лиц (п. 8 ст. 161 БК РФ).	Вправе привлекать банковский кредит (пп.б п.2 ст.32 Закона).	Вправе привлекать, т.к. на него не распространяются ограничения БК РФ, установленные для бюджетных учреждений.	Такие права ГМАНО законопроектом не ограничены.

Ответственность ОУ по его обязательствам не распространяется на закрепленное за ОУ имущество. Пределы ответственности АУ несколько шире. В них включается также закрепленное за ним движимое имущество, не относящееся к особо ценному. Однако АУ на крайние случаи вполне защищено: ответственность по его обязательствам не распространяется на закрепленное за ним недвижимое имущество и особо ценное движимое имущество. При этом следует отметить, что при возникновении кризисной ситуации помощь государства для продолжения деятельности потребовалась бы не только АУ, но и ОУ. Она понадобилась бы и БУ, которому в условиях отсутствия денежных средств, нечем было бы платить зарплату работникам, оплачивать коммунальные, другие необходимые расходы.

АУ, как и ОУ не подлежит банкротству. Данное положение и невозможность обратиться взыскание на недвижимость и другие критически важные для деятельности АУ элементы имущества необходимо иметь в виду, рассматривая другую относящуюся к АУ норму, а именно отсутствие субсидиарной ответственности учредителя по долгам АУ. Отказ от субсидиарной ответственности породил, пожалуй, наибольшее число неадекватных трактовок тех изменений, которые может повлечь введение новой формы. Зачастую высказываются опасения о том, долги могут привести к ликвидации учреждения вопреки воле собственника и, как следствие, к прекращению оказания необходимых образовательных услуг. Более того, подчас обсуждается вероятность намеренного доведения АУ до неплатежеспособности с целью приватизации его имущества. Эти, как и другие наиболее типичные опасения и возражения, звучавшие в ходе обсуждения новых форм юридических лиц, будут рассмотрены в последнем разделе статьи. Следует, однако, сразу отметить, что, если отсутствие субсидиарной ответственности рассматривать в совокупности



с нормами о неприменимости процедуры банкротства и ограничении пределов ответственности по обязательствам, становится ясной полная безосновательность негативных прогнозов.

Еще один вопрос – бюджетное финансирование учреждений. Приведенная в таблице общая норма финансирования ОУ носит крайне расплывчатый характер, не определяет собственно порядка предоставления бюджетных средств. В то же время статьями 28, 29 Федерального закона «О высшем и послевузовском профессиональном образовании» предусмотрено финансирование за счет средств соответствующего бюджета государственных заданий (контрольных цифр) по подготовке специалистов. То есть речь идет не о содержании вузов как таковых, а о финансировании их деятельности (предоставления услуг населению), что полностью согласуется с порядком бюджетного финансирования АУ. Разумеется, вузы – лишь часть системы образования. Вместе с тем, как уже отмечалось, введение АУ и ГМАНО не отменяет, а дополняет существующую форму государственной (муниципальной) некоммерческой организации (БУ), которая будет по-прежнему использоваться в адекватных для нее условиях.

Итак, новые формы (при обязательном сохранении наряду с ними привычной формы БУ) позволяют вписать реально сформировавшееся разнообразие стратегий экономической деятельности учебных заведений в логику гражданского и бюджетного законодательства. При этом удастся сохранить и возродить (а скорее – впервые сделать по-настоящему жизнеспособными) наиболее значимые нормы образовательного законодательства, относящиеся к финансовой самостоятельности и защищенности государственных и муниципальных ОУ. Уместен вопрос, достигается ли это за счет искусственных правовых конструкций, построенных *ad hoc*, или в рамках общезначимых, устойчивых и теоретически объяснимых тенденций развития так называемого бюджетного сектора. Краткий ответ на этот вопрос предлагается в следующем разделе статьи.

### 3. О формах государственных некоммерческих организаций

С позиций теории нового государственного управления [Ferlie et al., 1996] выделяются три обобщенные формы организаций государственного сектора [Manning, 1998]:

- 1) бюджетные организации;
- 2) автономные организации;
- 3) корпоративизированные организации.

Они различаются по характеру прав в принятии решений об использовании ресурсов, распоряжении получаемыми доходами, способам контроля со стороны государства и др. Аналитические подходы теории агентских отношений [Stiglitz, 1989; Lane, 2003] позволяют объяснить различия между этими формами организаций и условиями, в которых оправдано их применение.

Взаимодействие между государством и организациями, уполномоченными им предоставлять соответствующие социальные услуги населению, представляет собой агентские отношения: принципал



(государство) поручает другому субъекту – агенту (им выступает специально учрежденная для этого государством организация) выполнение некоторых функций. При этом принципал не может непосредственно наблюдать за всеми действиями агента, а последний, в свою очередь, имеет возможность совершать действия, не соответствующие ожиданиям принципала, или, наоборот, не совершать тех действий, которых от него ожидает принципал. Для того чтобы предотвратить или уменьшить такие расхождения, принципал (государство) использует определенные механизмы контроля за деятельностью агента.

Выбор формы организаций государственного сектора предстает в рамках теории агентских отношений в качестве задачи организовать коллектив людей для выполнения деятельности, которую обязалось осуществлять государство таким образом, чтобы они обеспечивали выполнение взятых государством обязательств и при этом действовали эффективно [Lane, 2003]. Для решения этой задачи государство должно установить, какими правами и какой ответственностью будет обладать организация в имущественных отношениях с другими субъектами (поставщиками ресурсов, потребителями ее услуг и др.), а также, каким образом будет контролироваться соответствие действий организации ожиданиям государства. Мера прав и ответственности и способ контроля зависят от характера ожиданий государства по отношению к деятельности организации и внешних (для организации) условий, в которых эта деятельность происходит.

Существенными с этой точки зрения условиями деятельности организации, выполняющей функции агента, выступают наличие и сила давления на агента со стороны потребителей его услуг и со стороны других организаций, выполняющих или способных выполнять аналогичные функции [Шишкин, 2003]. Понятие «давление» используется здесь в экономическом смысле – как влияние на получение, распределение и использование организацией ресурсов.

Давление потребителей – это действия с помощью доступных потребителям средств по принуждению агента к предоставлению им услуг, отвечающих запросам и ожиданиям потребителей. Сила давления потребителей на агента зависит от их возможности:

- выбирать агента, который организует предоставление требуемых услуг потребителям;
- непосредственно влиять на доходы агента; например, если потребитель частично сам оплачивает услуги агента или использует для оплаты услуг специально выданные ему государственные финансовые сертификаты, то он может экономически принудить агента заботиться о соответствии качества и объема оказываемых услуг своим запросам;
- обращаться к принципалу с жалобами на агента (здесь необходимо учитывать практику рассмотрения таких жалоб).

Давление конкурентов – это действия субъектов, выполняющих или способных выполнять агентские функции для принципала,



которые направлены на сохранение или перераспределение в свою пользу доходов, получаемых от контрактов с принципалом. С экономической точки зрения давление конкурентов на агента выражается в том, что другие агенты выполняют или предлагают принципалу выполнить искомые функции с меньшими издержками или с более высокой результативностью. Это заставляет каждого агента заботиться о выполнении требований принципала и повышении эффективности своей деятельности.

В зависимости от наличия и силы двух вышеуказанных факторов можно выделить *три типа ситуаций, требующих разных механизмов контроля за агентом со стороны принципала.*

1. Ни потребители, ни другие агенты не могут оказывать реальное давление<sup>8</sup> или, по мнению государства, не должны оказывать давление на организацию, предоставляющую за счет государства определенные услуги населению. То есть, с экономической точки зрения (с точки зрения привлечения ресурсов и принятия решений об их расходовании), агент вообще не зависит или мало зависит от потребителей и других агентов.

В данной ситуации для того, чтобы его деятельность не отклонялась от ожиданий принципала, агент должен быть сильно ограничен в принятии экономических решений. Это свидетельствует о необходимости применения принципалом административного контроля за тем, какие виды деятельности осуществляются агентом, каковы источники его доходов и направления расходов. Права организации по распоряжению переданным ей имуществом должны быть минимальны, а ее деятельность должна происходить во исполнение заданий принципала. Другими словами, организация должна быть административно контролируемой. Соответственно принципал должен нести субсидиарную ответственность по обязательствам организации, возникшим вследствие выполнения данных им заданий.

Такому распределению прав и ответственности между организацией и ее учредителем в законодательстве России и многих других стран соответствует организационно-правовая форма, именуемая учреждением.

Для финансирования учреждения наиболее адекватен метод сметного финансирования его содержания. С одной стороны, содержание учреждения обеспечивает его экономическую независимость от потребителей и других агентов. С другой, – используя сметный порядок финансирования, государство получает возможность достаточно детально планировать и контролировать расходы учреждения. В рассматриваемой ситуации сметное финансирование отвечает не только интересам государства, но и учреждения. В получении ресурсов для своей деятельности оно практически полностью зависит от государства. Сметный же порядок финансирования в сочетании с субсидиарной ответственностью государства

---

<sup>8</sup> Например, организация занимает монопольное положение на какой-то территории.



по обязательствам учреждения служит для учреждения гарантией того, что оно получит деньги на необходимые для его деятельности виды расходов. Если государство не предусмотрит в утверждаемой смете достаточного количества средств на, допустим, оплату коммунальных расходов, оно впоследствии должно будет оплатить возникшие у учреждения долги по этой статье расходов.

2. В ситуации второго типа потребители услуг и, возможно, конкуренты могут оказывать давление на организацию-агента.

В такой ситуации в интересах государства предоставить организации-агенту определенную самостоятельность в привлечении дополнительных ресурсов, в расходовании денежных средств, которые она получает от государства и потребителей. Самостоятельность нужна для того, чтобы лучше реагировать на эти два вида давления и, таким образом, полнее и эффективнее удовлетворять запросы тех, кому предназначаются услуги.

В данном случае речь может идти, например, о самостоятельности в принятии решений по распоряжению денежными средствами, определенной частью движимого имущества. Вместе с тем, организация не вправе без согласия собственника распоряжаться переданным ей недвижимым имуществом. Поскольку организация сама принимает экономические решения, то субсидиарная ответственность государства по ее обязательствам может быть ограничена или не предусматриваться.

Предоставляя агенту самостоятельность, государство должно иметь механизмы контроля за его деятельностью. Предмет административного контроля теперь будет существенно сужен – это выполнение финансово обеспеченных заданий государства. Но должны быть и иные механизмы контроля. Формой контроля, альтернативной административному управлению организацией со стороны вышестоящего органа государственной власти, является институционализация представительства интересов государства внутри самой организации. Это достигается созданием в организации коллегиального органа (попечительского, наблюдательного совета и т.п.), в составе которого есть лица, представляющие государство и, возможно, потребителей, но не работающие в самой организации и не получающие вознаграждения за свое участие в работе этого коллегиального органа. Данный орган должен осуществлять функцию надзора за соответствием деятельности организации тем ожиданиям, которые на нее возлагают ее учредители и потребители услуг. Это включает рассмотрение планов и отчетов организации, санкционирование крупных сделок и т.п. Таким образом, организация является не административно, а общественно контролируемой.

Сочетание прав принятия самостоятельных решений о привлечении и расходовании ресурсов с ограничениями на использование и распоряжение имуществом определяет форму автономной государственной организации. Соответствующие организационные правовые формы, устанавливаемые законодательством в различных



странах, имеют разные наименования: автономного учреждения, публичного учреждения и др.

3. В ситуации третьего типа потребители и конкуренты располагают возможностями оказывать сильное давление на организацию-агента.

В таких условиях интересам государства отвечает предоставление максимально возможной самостоятельности организации-агенту и стимулирование развития конкуренции и возможностей потребительского выбора. Это будет обеспечивать сильный интерес агента к адекватному учету запросов потребителей и к повышению эффективности своей работы.

Здесь организация должна обладать правами принятия решений о распоряжении всеми видами имущества, переданного ей государством и заработанного в процессе деятельности. Она должна нести ответственность по своим долгам всем принадлежащим ей имуществом, а государство не должно отвечать по ее обязательствам.

Государство сохраняет контроль над деятельностью такой организации с помощью механизмов институционализации представительства своих интересов внутри самой организации. Это достигается распределением прав принятия экономических решений внутри организации. Исполнительные органы ограничиваются в правах самостоятельного принятия экономических решений. В организации должен иметься коллегиальный орган (правление и т.п.), формируемый аналогично рассмотренной выше ситуации. В данном случае коллегиальный орган наделяется не только надзорными полномочиями, но и правами принятия определенных решений: утверждение годовых планов финансовой деятельности организации и отчетов об их выполнении, принятие решений о соответствии уставным целям организации тех или иных видов не основной деятельности, приносящих доход и др.

Сочетание таких правомочий и требований к управлению задает форму государственной организации, которая в вышеуказанной типологии форм названа корпоративизированной организацией. Реальные воплощения этой формы отражают особенности гражданского законодательства в разных странах: это государственные корпорации, социальные корпорации и др.

#### 4. Тенденции развития форм государственных образовательных организаций

Соотнося приведенную теоретическую типологию с историческими условиями функционирования сферы образования, следует констатировать, что практически все государства, создавая в XIX-XX веках государственные образовательные системы, ставили государственные образовательные организации в условия, характерные для вышеуказанной ситуации первого типа. Образовательные услуги предоставлялись населению государственными образовательными организациями бесплатно или по устанавливаемым государством тарифам. Возможности населения своими действиями влиять на распределение государственных средств между государственными



организациями и на использование ими получаемых от государства средств не предусматривались. Государственные образовательные организации зачастую были локальными монополистами. Соответственно практически все государственные образовательные организации рассматривались в качестве элементов иерархически устроенной государственной системы, где нижестоящие звенья полностью подчинены вышестоящим. То есть государственные образовательные организации повсеместно относились к типу бюджетных учреждений. Причем, данная ситуация была характерна для стран и с рыночной и с плановой экономикой.

К 80-м годам XX века условия деятельности и формы организаций государственного сектора, и в частности, государственных образовательных организаций, существенно изменились во многих странах с рыночной экономикой [Lane, 1997]. В ряде отраслей государственного сектора его звенья стали испытывать конкурентное давление со стороны как государственных, так и частных организаций. Многие государства стали проводить политику поощрения такой конкуренции, использования элементов рыночного регулирования предоставления социальных услуг населению и соответственно преобразования бюджетных организаций в автономные организации и корпорации. Это рассматривается в качестве средства повышения эффективности их деятельности. Государственный сектор характеризуется теперь разнообразием организационных форм [Sand, 2002].

В сфере образования происходящие изменения в условиях функционирования государственных организаций особенно заметны в профессиональном образовании. Наблюдается рост числа вузов, государственных и частных, расширяются возможности для студентов выбирать вузы и программы, конкуренция между государственными и частными вузами стала мощным стимулом, побуждающим государственные университеты к инновациям и модернизации<sup>9</sup>. То есть деятельность многих государственных образовательных организаций стала характеризоваться наличием ощутимого давления со стороны потребителей их услуг и конкурентов. Отражением этих изменений стала проводимая многими государствами политика предоставления университетам и другим учебным заведениям большей свободы в управлении своими ресурсами и привлечении дополнительных доходов<sup>10</sup>.

В нашей стране в советское время подавляющее большинство организаций социальной сферы находилось в положении полной экономической зависимости от выполнения плановых заданий вышестоящих органов, а поведение потребителей их услуг и организаций, выполняющих аналогичные функции, могло оказывать лишь косвенное влияние на их хозяйственную деятельность. Интересно, что само определение «бюджетные организации» применялось в то время

<sup>9</sup> Формирование общества, основанного на знаниях. Новые задачи высшей школы (доклад Всемирного банка, 2003 г.).

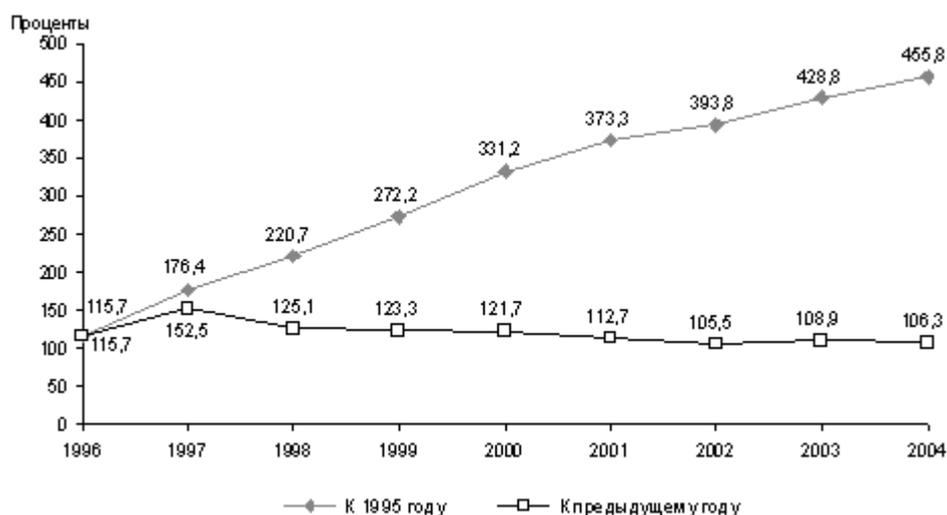
<sup>10</sup> Там же.



к организациям, финансируемым из бюджета и не имеющим, как правило, иных доходов [Жильцов, 1987].

В 90-е годы условия деятельности ОУ радикально изменились. В сфере профессионального образования быстро сформировался негосударственный сектор, составляющий серьезную конкуренцию государственным учебным заведениям. Одновременно росло и количество государственных и муниципальных вузов: с 1990 по 2003 гг. оно увеличилось почти на треть. Государственные учреждения профессионального образования получили право обучать часть студентов на платной основе. В итоге к настоящему времени внебюджетные доходы государственных вузов сравнялись с размерами их бюджетного финансирования. Многие учреждения общего образования для обеспечения своей деятельности привлекают внебюджетные доходы в различных формах. Быстрыми темпами росли объемы предоставляемых системой образования платных услуг (см. рис.).

**Рисунок** Темпы роста объема платных услуг системы образования (в сопоставимых ценах)



Источник: Информационный бюллетень «Мониторинг экономики образования», 2005.6 (14), Минобрнауки России, ГУ-ВШЭ.

Условия деятельности большинства государственных и муниципальных ОУ России характеризуются и высокой степенью их экономической зависимости от потребителей их услуг (давления потребителей) и наличием конкурентной среды (давления конкурентов). Иными словами, для отечественной сферы образования вполне актуальна легитимизация второго и третьего типов государственных некоммерческих организаций. Таким образом, рассмотренное выше АУ воплощает в себе тип автономной организации. В то же время форма, именуемая ГМАНО, реализует тип государственной корпорации.



Преобразование из существующей формы учреждения в АУ может быть актуальным для дошкольных учреждений и школ в средних и крупных городах и большей части государственных организаций профессионального образования. В своей деятельности они совмещают предоставление бесплатных и платных для потребителей услуг, и потому потребители имеют возможность экономически влиять на их деятельность. Во многих случаях такие организации не занимают монопольного положения по отношению к жителям города, региона и испытывают конкурентное давление.

Часть государственных организаций профессионального образования находится в условиях сильной конкуренции и сильного давления потребителей. Это экономические, юридические, лингвистические вузы, учебные заведения информатики и связи, ряд учреждений начального и среднего профессионального образования. Для таких организаций целесообразно рассмотреть перспективу преобразования в ГМАНО.

В то же время традиционный тип учреждения остается адекватным для очень большого числа государственных и муниципальных образовательных организаций: это дошкольные учреждения и школы в сельской местности (и в малых городах), школы для детей с ограниченными возможностями, дома ребенка, интернаты, большинство вузов силовых ведомств. Они находятся в положении локальных монополистов в предоставлении соответствующих услуг (нет конкурентного давления), а у потребителей их услуг нет достаточных средств для приобретения других услуг, дополнительно к тому, что им предоставляется бесплатно (нет возможностей экономического давления). Для таких организаций сохранение формы БУ и соответственно сметного порядка их финансового обеспечения из бюджета совершенно оправдано.

Длительность дискуссии, которая ведется вокруг предложений о новых формах государственных и муниципальных некоммерческих организаций, хотя и означала «замораживание» решения ряда острых проблем, имела и несомненное преимущество. В ходе обсуждения определились наиболее типичные опасения и возражения. Многие из них были учтены в ходе продолжающейся работы над законопроектами, что, несомненно, помогло улучшить их качество. Другие же могут и должны быть обстоятельно прокомментированы.

Некоторые оппоненты нововведений (*Смолин, 2005*) указывают, что при переходе к новым формам могут быть потеряны конституционные гарантии права на образование, утрачены права и льготы, которые действующее законодательство связывает с понятием образовательного учреждения.

Конституция России (статья 43) предусматривает, что установленные ею гарантии и права в области образования реализуются в государственных или муниципальных образовательных учреждениях и на предприятиях. Данной норме безусловно соответствует АУ, вводимое в качестве одного из типов государственного (муниципального)

5. Возражения, опасения, и контраргументы

---



учреждения. Вместе с тем и применительно к ГМАНО опасения о потере указанных прав и гарантий лишены оснований. Конституция России была принята до ГК РФ и в ней под учреждением понимается не форма некоммерческой организации, а тип хозяйствующих субъектов. В прошлом такие субъекты подразделялись на два основных типа: предприятия и учреждения.

Что касается риска утраты льгот и прав, предусмотренных законодательством (в области пенсионного обеспечения, налогообложения и др.), то его идентификация, безусловно, важна. Она важна, прежде всего, для ГМАНО, поскольку АУ, как уже подчеркивалось, наряду с БУ, является типом государственного (муниципального) учреждения, а указанные льготы и права установлены законодательством, как правило, применительно к учреждению.

Вместе с тем, понятно и то, как данный риск предотвратить. Решение проблемы состоит в том, чтобы предусмотреть в пакете законопроектов, направленном на введение ГМАНО (если будет принято решение о продолжении работы над этим пакетом), поправки к законам, регулирующим вопросы пенсионного обеспечения, налогообложения и т.д., распространяющие льготы и права, установленные сегодня применительно к учреждениям, на ГМАНО<sup>11</sup>.

Другое распространенное опасение связано с тем, что преобразование сегодняшних ОУ в АУ и ГМАНО может стать шагом к присвоению их активов частными лицами. В России, как и в некоторых других постсоциалистических странах, действительно все еще вполне ощутима нацеленность части бизнес-структур не столько на конструктивную деятельность, сколько на захват активов. Их может привлекать имущество учебных заведений, особенно недвижимость, расположенная в крупных городах. При известных недостатках действовавшего в 1990-е годы образовательного законодательства было бы ошибкой недооценивать ту важную позитивную роль, которую оно сыграло в предотвращении приватизации ресурсов сферы образования. Несомненно, *введение АУ и ГМАНО должно происходить так, чтобы исключить риски приватизации и перепрофилирования имущества, необходимого для эффективного ведения образовательной деятельности.*

Определенной гарантией от таких рисков служат нормы, предусмотренные законопроектами об АУ и о ГМАНО. Однако для ГМАНО они слабее, и в результате эта форма потенциально уязвима. В данной связи форму ГМАНО целесообразно применять в ближайший период предельно осторожно, рассматривая, скорее, как исключение, а не правило.

Что же касается АУ, имущество которого находится в государственной (муниципальной) собственности, то опасения часто связываются с потенциально возможной ситуацией, когда АУ не в состоянии покрыть возникшие у него долги своим имуществом, тогда

<sup>11</sup> Пакет законопроектов, предусматривающий введение АУ, уже содержит необходимые поправки (к налоговому законодательству).



как субсидиарная ответственность учредителя по обязательствам АУ не предусмотрена. Однако, как уже указывалось выше, ситуацию следует рассматривать с учетом двух весьма существенных обстоятельств: взыскания не могут быть обращены на наиболее ценное имущество АУ, в особенности недвижимое, и АУ не подлежит банкротству. Это означает, что имущество АУ, являющееся критически важным для продолжения его деятельности, не может быть им утрачено, а риск неплатежеспособности АУ в части, превышающей стоимость имущества, на которое может быть обращено взыскание, ложится на кредитора.

С этой точки зрения АУ находится в том же положении, что и сегодняшнее учреждение. Если в силу неосторожности или недобросовестности менеджмента возникают крупные убытки, они в обоих случаях ложатся не на саму организацию: при наличии субсидиарной ответственности платит бюджет, *при ее отсутствии убытки несет кредитор*. Разумеется, такая конструкция законодательства заставит кредиторов, при прочих равных условиях, быть более осмотрительными во взаимоотношениях с АУ, в отличие от тех случаев, когда они имеют дело с другими организациями. Данное обстоятельство побудило некоторых оппонентов говорить об «ущербности» АУ как субъекта рыночных отношений и о недопустимой незащищенности их контрагентов. Обычно такие тезисы выдвигают юристы, фокусирующие внимание скорее на принципиальной правомерности тех или иных действий, чем на их фактически доступных и целесообразных масштабах.

Между тем фактическая защищенность кредитора определяется не столько формальным правом обратиться взыскание на имущество заемщика, сколько способностью рационально выбирать характер и масштабы сделок на основе доступной информации. Любой банк интересуется не одним лишь правовым положением заемщика (с данной точки зрения убыточный малый бизнес может не отличаться от преуспевающего крупного), а реальной перспективой вернуть долг. Повседневная практика финансовых институтов немыслима без ясного понимания различий не только в размерах кредитуемых организаций, но и в приемлемых соотношениях задолженности к активам для организаций, не схожих по типам и обстоятельствам экономической деятельности. АУ, как и всякая некоммерческая организация, обладает лишь *ограниченной правоспособностью*, что с неизбежностью влечет то или иное лимитирование экономических возможностей не только для нее, но и для ее контрагентов. Но на практике крупный вуз, если он способен гарантировать свои долги лишь одной двадцатой долей имущества, не включающей наиболее ценные его компоненты, – экономически более привлекательный заемщик, чем небольшой магазин. Возможность обанкротить ларек при невозможности банкротства вуза в форме АУ в этом конкретном отношении несущественна.

Обсуждаемая норма сигнализирует потенциальным кредиторам, что государство, не запрещая АУ самостоятельно хозяйствовать,



ожидает не только от них, но и от их контрагентов *крайне осмотрительного отношения к риску* и настаивает на весьма консервативном характере заимствований. Если этот внятный сигнал будет проигнорирован, с негативными последствиями столкнется не только менеджмент АУ, но и склонный к авантюрам кредитор, который понесет убытки, тогда как интересы государства не пострадают. Таким образом, налицо не «ущербность» формы, а вполне *оправданное, с точки зрения общественных интересов, «дозирование» экономических возможностей АУ и их потенциальных контрагентов.*

Еще одно нередко высказываемое опасение касается вовлечения учебных заведений в экономическую конкуренцию. Формы АУ и ГМАНО действительно предполагают конкуренцию, однако они лишь *придают прозрачность и упорядоченность* тем конкурентным отношениям, которые фактически уже сложились в сфере образования и, если удерживать эти отношения в разумных пределах, способствуют ее развитию. Для данной сферы, разумеется, неорганична безоглядная ставка на конкуренцию и экономические стимулы. Однако, если иметь в виду ограничения и регулирование, а не практически полное блокирование конкуренции (чему может способствовать традиционная форма учреждения), то решение проблемы связано не с конструкцией юридического лица, а с *управлением его социально-экономической средой.* Это относится, прежде всего, к соотношению бюджетного и внебюджетного финансирования, а также предлагаемых коллективу материальных и нематериальных стимулов. В настоящее время среда, в которой функционируют образовательные учреждения, в особенности вузы, не является в данном отношении оптимально сбалансированной. Достаточно сказать, что при существующих нормах бюджетного финансирования зачастую выгоднее увеличивать долю платного, а не бесплатного приема. Такое положение, безусловно, надо менять. Что же касается формы организации, то с этой точки зрения АУ и ГМАНО превосходят традиционное учреждение.

Существующая ныне форма учреждения не препятствует возникновению серьезных финансовых трудностей у учебного заведения, которое проигрывает конкурентам в привлечении учащихся и, следовательно, бюджетных и внебюджетных средств. Принято, однако, считать, что норма о субсидиарной ответственности «страхует» учреждение и его коллектив от ликвидации или сокращений. Между тем, как показано выше, эта норма устанавливает гарантии для кредиторов юридического лица, но отнюдь не для него самого. Учредитель вправе, если сочтет целесообразным, ликвидировать и реорганизовывать учреждение, сокращать его финансирование (тем самым, уменьшая и численность коллектива), изымать имущество, не находящее эффективного применения. Разумеется, на практике такое происходит нечасто. Однако причина *отнюдь не в специфике формы бюджетного учреждения, а в обстоятельствах, которые не изменятся с введением новых форм государственных и муниципальных организаций, особенно АУ.*



Первое из обстоятельств – высокий спрос на образование. Второе – проблемы, с которыми сталкивается учредитель при «свертывании» любой организации с «длительным производственным циклом». Так, ликвидируя вуз, государство обязано обеспечить окончание его студентами образования по соответствующей специальности. Поэтому, как правило, одномоментное «свертывание» невозможно, необходимо проводить мероприятия по оздоровлению ситуации, заменяя менеджмент или, возможно, присоединяя учреждение к однотипному и т.п.

Озабоченность части образовательного сообщества вызвали также нормы, относящиеся к *наблюдательному совету АУ* и *управляющему совету ГМАНО*. Имеется в виду опасность их неоправданного вмешательства в деятельность учебного заведения. Между тем эти органы отнюдь не угрожают его академической автономии.

В соответствии с законопроектом об АУ (статья 12), его наблюдательный совет рассматривает исключительно вопросы, связанные с изменением правового положения учреждения (внесение изменений в устав АУ, его реорганизация и ликвидация, создание филиалов и открытие представительств, участие в других юридических лицах), и его экономической деятельностью (рассмотрение проекта плана финансово-хозяйственной деятельности АУ и отчетов о его исполнении, годового бухгалтерского баланса, некоторых видов сделок). При этом решения наблюдательного совета по большинству отнесенных к его компетенции вопросов носят *рекомендательный характер*, то есть они не обязательны для исполнения руководителем АУ и другими органами, ответственными за формирование и реализацию его «содержательной» (для вуза – образовательной и научной) политики. Последнее обстоятельство важно, прежде всего, применительно к планам финансово-хозяйственной деятельности АУ, которые в значительной степени определяют «содержательные» аспекты деятельности учреждения. Таким образом, наблюдательный совет не несет угрозы академической автономии учебных заведений. В то же время, в силу компетенции, состава и порядка формирования этого органа он может принести ощутимую пользу в обеспечении *прозрачности* экономической деятельности учебного заведения как для общества, так и для учредителя.

Иная ситуация с управляющим советом ГМАНО, который, в соответствии с законопроектом, является высшим органом управления организации и в силу этого наделяется весьма широкими правами (статья 10 законопроекта о ГМАНО). Но и здесь выход очевиден: при дальнейшей работе над пакетом законопроектов, вводящих данную форму, необходимо предусмотреть внесение изменений в образовательное законодательство, позволяющих четко разграничить полномочия управляющего и ученого советов и обеспечивающих полноценное функционирование этих коллегиальных органов.

Есть и еще одна категория опасений, которая практически никогда не фиксируется документально, но, как показывают обсуждения, оказывает, пожалуй, наибольшее влияние на позицию оппонентов



нововведений. Речь идет о риске разрушить те, пусть заведомо несовершенные, практики функционирования учебных заведений, которые обеспечили их приспособление к сложным реалиям 1990-х годов. Высказанные выше доводы в пользу новых форм предполагают допущение, традиционное при обсуждении любых реформ, но отнюдь не тривиальное по сути. Это допущение – буквальная, абсолютно огражденная от влияния обычаев, персональных отношений и т.п. реализация действующих правовых норм.

Предположим, что учредитель в полной мере реализует предусмотренные законодательством возможности воздействия на учебное заведение. Тогда для его коллектива форма АУ несомненно комфортнее, чем форма учреждения, а наличие наблюдательного органа – возможность опереться на мнение общественности для защиты своих интересов, в том числе в случае конфликта с учредителем. Но если сложилась практика невмешательства, то появление новых формальных правил может изменить сложившуюся ситуацию и подтолкнуть ее к изменению. Например, поднятый на заседании наблюдательного органа вопрос, способен осложнить работу менеджмента учебного заведения. То обстоятельство, что применительно к обычному учреждению аналогичный вопрос может быть не только поднят, но и решен по усмотрению учредителя, зачастую, как показали дискуссии вокруг законопроектов о новых формах, не считается практически значимым. Причина в том, что руководители учреждений, основываясь на прошлом опыте, как правило, уверены, с одной стороны, в склонности государственных служащих не создавать «лишних проблем» себе и учреждениям, а с другой – в способности с этими служащими договариваться. В то же время, перспектива вмешательства представителей общественности, пусть и располагающих весьма ограниченными правами, вызывает тревогу.

Необходимо сознавать, что именно *преодоление разрыва между формальными и неформальными нормами взаимоотношений ОУ с их учредителями составляет ядро проблемы*, решить которую призвано введение новых форм государственных и муниципальных учебных заведений. Как подчеркивалось выше, разрыв образовался под влиянием объективных условий 90-х гг. прошлого века и во многом обеспечил адаптацию сферы образования к неблагоприятным изменениям социально-экономической среды. Проблематика взаимодействия и сближения формальных и неформальных норм сложна, ее изучение находится в начальной стадии [Радаев, 2003]. Вместе с тем, убедительно показана значимость барьеров (в том числе психологических) при введении новых норм. Соответственно, наиболее перспективны не мгновенные и всеобщие переходы от старых норм к новым, а «выращивание институтов», предполагающее продуманное эшелонирование мер во времени и поддержку изменений адекватным ресурсным обеспечением и стимулами [Кузьминов, 2005].

Наработанные навыки хозяйствования в привычных, пусть и весьма несовершенных условиях, – реальный и крайне важный ресурс,



неподготовленный и некомпенсированный отказ от которого может привести к временному снижению эффективности работы учебных заведений. Вероятность такого рода спада и продолжительность реального освоения преимуществ, заложенных в новых нормах, зависят от многих обстоятельств, в том числе от психологической готовности к инновациям. Готовность не всегда высока у той части образовательного сообщества, которая уже в немолодом возрасте мучительно адаптировалась к реалиям 90-х годов. Эта часть сообщества сыграла решающую роль в обеспечении выживания сферы образования в тот период. Вместе с тем, для многих ее представителей характерно сформированное опытом настороженное отношение к любым реформам и стремление избежать, став еще на десятилетие старше, нового этапа трудной адаптации.

Однако принятие законов, определяющих новые формы государственных и муниципальных учебных заведений, не следует отождествлять с одномоментным и всеобщим отказом от старых форм. Дело не только в том, что, как отмечалось выше, традиционная форма учреждений вообще не подлежит полному вытеснению, поскольку именно она адекватна характеру и условиям деятельности многих учебных заведений. Не менее существенно и другое. Учебные заведения, которые по своим объективным признакам (наличию значительных внебюджетных доходов, достаточного числа конкурентов и др.) способны эффективно работать в форме АУ, не должны преобразовываться в новую форму одновременно и принудительно. Успешное освоение новых форм, особенно на первом этапе, предполагает два условия: во-первых, *готовность коллектива и менеджмента* и, во-вторых, *их заинтересованность*, а значит, наличие стимулов.

Соответственно при введении новых форм целесообразно использовать подход, близкий к тому, который реализуется, в частности, при реформировании региональных финансов и проведении административной реформы. Он предполагает не только *отказ от принуждения к инновациям*, но и, более того, – *конкурсный порядок доступа к ним*. На первом этапе преобразовывать в новые формы следует те образовательные учреждения, которые, во-первых, выразят готовность к изменениям, во-вторых, убедительно докажут в своих конкурсных заявках способность эффективнее развиваться в новой форме, чем это возможно в старой и, в-третьих, предъявят наилучшие программы использования тех дополнительных ресурсов, которыми непременно требуется стимулировать участие в инновациях<sup>12</sup>.

С позиций «выращивания институтов» правовые изменения призваны скорее модифицировать спектр возможностей, чем прямолинейно блокировать привычные способы действий. Соответственно при данном подходе *принятие правовых актов представляет собой*

<sup>12</sup> «Участники проектов должны премироваться со стороны проводящего реформы государства, что создаст стимулы для других акторов присоединиться к новым практикам». (Цит. по: Кузьминов Я.И. Институты: от замещения к выращиванию. Опыт российских реформ и возможности культивирования институциональных изменений. М., 2005).



скорее предпосылку реформы, чем ее осуществление (нечто вроде фундамента здания, без которого нельзя приступить к возведению жилых этажей). Так, законы о новых формах, как дополняющие их подзаконные акты, позволят обозначить и обустроить правовые «ниши», постепенное заполнение которых составит содержание реформы. Преобразования должны быть тщательно эшелонированы во времени. Однако нет оснований использовать это как предлог для дальнейшего затягивания сугубо подготовительной работы, которая уже около пяти лет ведется на дальних подступах к реальной модернизации баланса ограничений и стимулов, определяющих экономическую деятельность учебных заведений.

## Литература

1. Брагинский М.И. и др. Комментарий части первой Гражданского кодекса Российской Федерации. М., 1995, С. 179.
2. Экономика, организация и планирование непроизводственной сферы. М., 1987.
3. Кузьминов Я.И. и др. Институты: от заимствования к выращиванию. Опыт российских реформ и возможности культивирования институциональных изменений. М., 2005.
4. Лавров А.М. Бюджетная реформа в России: От управления затратами к управлению результатами. М., 2005.
6. Распоряжение Правительства РФ от 15.08.2003 N 1163-р «Об утверждении программы социально-экономического развития Российской Федерации на среднесрочную перспективу (2003-2005 годы)».
7. Радаев В.В. Социология рынков: к формированию нового направления. М., 2003.
8. Смолин О.Н. Крестики-нолики. Еще раз о перспективах отечественного образования // Народное образование. 2005. № 1, с. 20.
9. Стиглиц Дж.Ю. Экономика государственного сектора. М., 1997.
10. Суханов Е.А. Проблемы правового регулирования отношений публичной собственности и новый гражданский кодекс. В кн.: Гражданский кодекс России: проблемы, теория, практика. М., 1998.
11. Формирование общества, основанного на знаниях. Новые задачи высшей школы. Доклад Всемирного банка. М., 2003.
12. Шишкин С.В. Экономика социальной сферы. Учебное пособие. М., 2003.
13. Barr N. (1993). The economics of the welfare state. Second edition. Stanford: Stanford University Press.
14. Ferlie N. et al. (1996). The new public management in Action. Oxford: OUP.
15. Le Grand J., Propper C. and Robinson R. (1992). The economics of social problems. Third edition. London: Macmillan.
16. Lane J-E. (2003). Management and public organisation: the principal-agent framework. [Online] URL: <<http://www.spp.nus.edu.sg/docs/wp/wp45/.pdf>>.
17. Manning N. (1998). Unbundling the state: autonomous agencies and service delivery. World Bank discussion paper.
18. Sand I.J. (2002). Changes in the organization of public administration and in the relation between the public and private sectors – consequences of the evolution of Europeanization, globalization and risk society. ARENA Working Papers. WP 02/4.
19. Stiglitz J. (1989). Principal and agent. // Eatwell J., etc./Ed. The New Palgrave. Allocation, information and markets. London: Macmillan Reference Books, pp. 241-253.