

УПРАВЛЕНИЕ ОРГАНИЗАЦИОННЫМ РАЗВИТИЕМ ВУЗА

А.К.Клюев

Уральский государственный университет

СТРУКТУРНЫЕ ПОДРАЗДЕЛЕНИЯ ВУЗА С ПРАВОМОЧИЯМИ ЮРИДИЧЕСКОГО ЛИЦА: СТРАТЕГИЯ, ПРОБЛЕМЫ, ПЕРСПЕКТИВЫ

Структура высшего учебного заведения, как и структура любой организации, не может быть чем-то статичным, не подлежащим изменению и развитию. Особенно динамично должна совершенствоваться структура вуза в современной ситуации: условиях переходного периода. Высокий уровень динамики структурных перестроек связан со следующими факторами:

— Повышение самостоятельности вузов в решении своих проблем, обусловленное развитием многоканального финансирования, а в правовом плане — появлением нормативных актов (Закон «Об образовании», Закон «О высшем и послевузовском профессиональном образовании»), создающих правовую основу самостоятельности вуза в решении вопросов структурных преобразований;

— Изменение запроса на образовательные и научно — исследовательские услуги и работы.

В перечне вузовских специальностей и направлений появилось большое количество новых, нередко не укладывающихся в сложившуюся структуру, факультетов и других образовательных подразделений вуза. Многие вузы создали школы бизнеса, факультеты и институты, пошли по пути выделения новых специальностей в самостоятельные подразделения или, наоборот, укрупнения факультетов, объединения их в институты. Такой опыт имеется, например, в Тюменском, Удмуртском университетах, Уральской юридической академии и многих других вузах. Что же касается научных подразделений вузов, то здесь динамика изменения их количественных и качественных показателей носит преимущественно отрицательный характер и шла чаще всего по линии ликвидации или сокращения научных подразделений, лабораторий. Хотя существуют и другие примеры: в частности работа ряда вузов по созданию технопарков, как это было, например, в Уральском

техническом университете.

— Не мог не оказать влияния на вузовские реорганизации и динамизм окружающей среды, связанный с бурным процессом возникновения, реструктуризации и ликвидации огромного числа предприятий учреждений и организаций. В вузовской среде, как грибы после дождя, стали возникать негосударственные образовательные учреждения, которые очень быстро пошли путем развития своей инфраструктуры, проникая повсеместно своими представительствами, филиалами, учебно-консультативными пунктами. Аналогичную деятельность развили и государственные вузы, создавая сети дистантного образования по месту жительства студентов в больших и малых городах региона.

Процесс развития структуры вуза рано или поздно из стихийного, в слабой степени управляемого процесса, должен превратиться в деятельность, определяемую целями и задачами вуза, его стратегическими установками.

К числу наиболее существенных факторов, определяющих возможности того или иного учреждения образования в проектировании структурных подразделений относятся состояние внешней среды, стратегия вуза в выборе модели своего развития, уровень подготовленности персонала к инновационному процессу в сфере организационного развития. Состояние внешней среды вуза может быть оценено по двум параметрам:

— степень сложности внешнего окружения;

— степень динамизма внешнего окружения¹;

Исходя из этих параметров, вуз может позиционировать свое положение в одном из квадратов матрицы, отражающей типологию ситуации в зависимости от характера факторов внешней среды.

Ситуация низкой неопределенности характеризуется стабильностью жизнедеятельности организации, в том числе и оргструктуры.

Все другие ситуации, особенно квадрат высокой неопределенности, требуют от руководителя

СТЕПЕНЬ ДИНАМИЗМА ВНЕШНЕГО ОКРУЖЕНИЯ	1 Ситуация низкой неопределенности Факторов мало Факторы схожи Факторы не меняются	2 Ситуация умеренной неопределенности Факторов много Факторы не схожи Факторы не меняются
	3 Ситуация умеренно высокой неопределенности Факторов мало Факторы схожи Факторы постоянно меняются	4 Ситуация высокой неопределенности Факторов много Факторы не схожи Факторы постоянно меняются

и самой организации достаточной гибкости. Существуют 2 основные стратегии поведения организаций в позициях достаточно высокого динамизма или сложности окружающей среды.

1. Усложнение структуры самой организации, выделение в ней специализированных отделов и служб, чьей задачей является преодоление сложности окружающей среды. Так, сложность рыночных отношений привела к гигантскому росту разнообразных органов, призванных осуществлять функцию контроля за предприятиями и организациями; в вузах это выразилось в увеличении отделов, управлений, служб, а также появлению вместо классической тройки проректоров (учебы, науке, АХЧ) целого ряда руководителей, ведущих вопросы финансов, экономики, безопасности и т.д.

2. Другая стратегия носит принципиально другой характер: преодоление сложности происходит путем распределения полномочий и делегирования ответственности. Данная стратегия строится на признании того факта, что неопределенность окружающей среды наилучшим способом преодолевается на первичном, низовом уровне организации.

Действующее законодательство об образовании предоставляет широкие возможности в этом плане. Так, Закон «Об образовании» в ст.12 п.7 гласит: «филиалы, отделения, структурные подразделения образовательного учреждения могут по его доверенности осуществлять полностью или частично полномочия юридического лица, в т.ч. иметь самостоятельный баланс и собственные счета в банковских и других кредитных организациях». Самостоятельность и права вуза в проектировании новых организационных структур и распределении полномочий были развиты и закреплены в Законе «О высшем и послевузовском профессиональном образовании». В ст.8 п.3 говорится: «высшие учебные заведения самостоятельны в формировании своей структуры, за исключением их филиалов. Структурные подразделения высше-

го учебного заведения могут наделяться по доверенности полностью или частично полномочиями юридического лица в порядке, предусмотренном уставом высшего учебного заведения. Статус и функции структурного подразделения высшего учебного заведения определяются положением, утвержденным в порядке, предусмотренном уставом высшего учебного заведения».

Вузы получили уникальную возможность для развития самостоятельности своих подразделений и наделянию их полномочиями, т.к. по общему правилу полномочия юридического лица, включая отдельный баланс, могли быть предоставлены только обособленным структурным подразделениям, причем отличительными особенностями последних являются следующие моменты:

- Обособленным является структурное подразделение юридического лица (предприятия, организации, учреждения), расположенное вне места его нахождения и осуществляющее все функции юридического лица, либо часть их. В том числе одной из функций обособленного подразделения может быть возложенное на него представление интересов юридического лица и их защита.

- Обособленные подразделения не являются юридическими лицами. Они наделяются имуществом создавшим их юридическим лицом и действуют на основании его доверенности.

В учредительных документах юридического лица должны быть указаны все обособленные подразделения.

- Согласно статье 55 Гражданского Кодекса РФ (ГК), обособленные подразделения юридических лиц могут существовать только в двух формах — в форме филиалов и в форме представительств. Как известно, они различаются объемом и характером функций. Представительство представляет интересы юридического лица и осуществляет их защиту, а филиал может осуществлять все функции юридического лица (или их часть), в т.ч. и функцию представительства. ГК РФ устанавливает определенные

требования к порядку создания филиалов и представительств. Если же установленная ГК РФ процедура их создания не соблюдена, такие обособленные подразделения не могут рассматриваться как филиалы и представительства.

Этот подход к пониманию обособленного подразделения только в аспекте его территориальной удаленности, который впоследствии специалистами властных структур был возведен в единственный и непоколебимый постулат, вступил в противоречие с нормами законодательства об образовании, согласно которому наделение структурного подразделения полномочиями юридического лица не обусловлено только его территориальной обособленностью, а может иметь и другие, не регламентированные законом, основания. Вместе с тем, необходимо иметь в виду, что сам ГК РФ в принципе допускает определенную вариативность в этом вопросе. Статья 120 п.3 ГК РФ, характеризуя правовой статус учреждения (а учебные заведения по своему правовому статусу являются именно учреждениями) отмечает: «Особенности правового положения отдельных видов, государственных и иных учреждений определяются законом и иными правовыми актами».

Эта особенность правового статуса вуза, определенная законами «Об образовании», «О высшем и послевузовском профессиональном образовании», — наделять полномочиями юридического лица не только обособленные, но и подразделения, находящиеся в месте расположения вуза, — зачастую становится камнем преткновения в общении с различными инстанциями и властными структурами.

Одна из коллизий такого рода — это вопрос постановки структурного подразделения с полномочиями юридического лица на налоговый учет. До введения в действие Налогового Кодекса такие подразделения регистрировались ГНИ как самостоятельные налогоплательщики, имели собственный идентификационный номер налогоплательщика (ИНН). Однако с введением в действие части первой Налогового Кодекса РФ разъясняется, что филиалы и представительства российских юридических лиц не рассматриваются в качестве участников налоговых правоотношений и не имеют статуса налогоплательщиков, налоговых агентов или иных обязанных лиц и с 1 января 1999 г. ответственность за исполнение всех обязанностей по уплате налогов, сборов, пеней и штрафов несет юридическое лицо, в состав которого входит соответствующий филиал (представительство).

ИНН, присвоенные до 1 января 1999 г. филиалам и иным обособленным подразделениям российских организаций, не действуют. Не действую-

ют также и выданные филиалам и иным обособленным подразделениям Информационные письма о постановке на учет в налоговом органе.

При выполнении обязанностей организаций по уплате налогов и сборов филиалами и иными обособленными подразделениями в налоговой отчетности применяется ИНН организации с соответствующим кодом причины постановки на учет (КПП), присвоенной организации в налоговом органе по месту нахождения этого филиала или иного обособленного подразделения.

Как практически решался вопрос о постановке на налоговый учет структурных подразделений с полномочиями юридического лица? Казалось бы самой разумной и обоснованной была бы позиция, построенная на апелляции к Закону «О высшем и послевузовском профессиональном образовании», где, как уже отмечалось, возможность наделения структурного подразделения полномочиями юридического лица не обусловлена его территориальной обособленностью. Целесообразность наделения того или иного подразделения данными полномочиями может мотивироваться вузом более широким спектром причин. Анализируя практику принятия решений по таким вопросам можно выделить следующие основания:

1. Структурные подразделения реализуют виды деятельности, далекие по своей сути от образовательного и научного процесса. По этому основанию вузы наделяли полномочиями юридического лица производственные подразделения, комбинаты питания и столовые, лечебные и оздоровительные учреждения, ремонтные и строительные службы. Нередко выделению на отдельный баланс способствовали и те затруднения, которые возникли у этих подразделений при работе по бюджетному плану счетов.

2. Необходимость оперативного управления финансами в условиях динамично изменяющейся рыночной среды и конкуренции. Управление финансовой деятельностью во многих вузах осуществляется в рамках устойчивых правил и процедур, предусматривающих зачастую многочисленные визирования и согласования, что, безусловно, удлиняет сроки принятия решений и прохождения финансовых документов. Важным это обстоятельство было, например, для таких подразделений как издательства, которые практически всегда вели хозрасчетную деятельность, а в 90-е гг. столкнулись с очень жесткой конкуренцией на рынке с многочисленными издательскими домами и фирмами.

3. Необходимость принятия рискованных решений в финансовой деятельности. По большому счету, вся финансовая деятельность вуза но-

сит рисковый характер в связи с диящимся годами разрывом налогового законодательства и законов об образовании. Однако в данном случае имеются в виду другие риски: риски, связанные инвестиционной деятельностью, торговой деятельностью и т.п. Во избежание этих рисков некоторые вузы создавали торговые фирмы, дома, инвестиционные компании, книготорговые предприятия.

4. Наличие подготовленных управленческих команд, способных обеспечить квалифицированное управление подразделением с учетом делегированных полномочий. Дефицит таких команд до последнего времени был одной из наиболее острых проблем вузовского менеджмента. Однако сегодня ситуация в значительной степени меняется в связи со следующими моментами:

— сформировался слой вузовских профессионалов, прошедших суровую школу 90-х гг.; когда предоставленная вузу самостоятельность потребовала профессионального менеджмента в такой до-селе специфической с точки зрения организации управления среде как высшая школа;

— многие вузовские работники прошли «обкатку» в коммерческих и предпринимательских структурах, совмещая управление (или участие в управлении) фирмой с университетской кафедрой;

— не последнюю роль сыграло знакомство с зарубежным опытом управления вузом, которые получили многие вузовские администраторы во время разнообразных программ обмена, изучения опыта, грантов.

5. Наконец, в ряде случаев определенную роль в принятии решения о наделении структурного подразделения полномочиями юридического лица могли сыграть опыт, традиции и практика вузовских сообществ. Так, например, традиционно подразделения, связанные с повышением квалификации, переподготовкой обладали достаточно высокой степенью самостоятельности. Нередко такой самостоятельностью пользовались НИЧи и другие научные подразделения. В западном вузовском менеджменте традиционно более высокой самостоятельностью обладают школы бизнеса.

Таким образом, хотя вузы и не ограничены в мотивах обособления того или иного структурного подразделения на отдельный баланс, реальность, состоящая иногда в игнорировании, иногда в признании представителями властных структур законодательства об образовании законодательством второго сорта, толкала вузовских руководителей либо на лишение подразделений переданных им ранее полномочий, либо на путь их «территориального обособления», благо, что редкий вуз в России размещается ком-

пактно в пределах одного адреса, а шаткость притязаний налоговиков заставляла их сквозь пальцы смотреть на то обстоятельство, что «территориальная обособленность» не превышает одного городского квартала.

Вместе с тем, противоречие норм, регулирующих деятельность структурных подразделений законодательства о налогах и законодательства об образовании, происходило, по крайней мере, на одном правовом уровне данных актов — уровне закона. Весь аналогичный букет проблем с некоторыми добавлениями возник при реализации Постановления Правительства от 22.08.98г. № 1001 «О мероприятиях по переводу в органы федерального казначейства счетов организаций, финансируемых из федерального бюджета по учету средств, полученных от предпринимательской и иной приносящей доход деятельности».

В чем основные расхождения этого Постановления и последовавших за ним документов Министерства финансов и Центробанка действующему законодательству об образовании в части регулирования деятельности структурных подразделений с полномочиями юридического лица?

1. Статьей 12 п. 7 Закона РФ «Об образовании» предусмотрено ничем не обусловленное право наделения по доверенности филиалов, отделений, структурных подразделений образовательного учреждения полномочиями юридического лица, в т.ч. и ведение самостоятельного баланса, а также обладания собственными счетами в банковских и других кредитных организациях. Однако в постановлениях Правительства и письмах Минфина это право существенно сужено:

Во-первых, вместо неограниченного ничем, кроме целесообразности количества счетов разрешается пользоваться одним лицевым счетом. В рыночных условиях, отягощенных недостаточным бюджетным финансированием, вузы активно развивали платную деятельность, прежде всего в сфере образования. Но рыночная среда диктует свои условия, в т.ч. и в части выбора банков-партнеров. Кроме стандартного вопроса о надежности банка для вузов существенными стали и ряд других аспектов, в т.ч. удобство для плательщиков.

Во многих случаях осуществлять внесение тех или иных платежей для плательщиков вуза удобнее непосредственно путем их зачисления на счет вуза через кассу банка. Это удобно и для самого вуза, т.к. разгружается касса вуза, снимается проблема инкассации и т.п. Однако на практике это означает, что интересующий банк должен быть расположен как можно ближе к месту дислокации потенциальных плательщиков, т.е. либо по

месту жительства (студгородок), либо по месту работы или учебы (учебные корпуса). С учетом того, что, как правило, учебные корпуса и общежития разбросаны по городу, то вопрос о наличии одного или нескольких счетов имеет совершенно четкую экономическую подоплеку в виде потерь от снижения уровня клиентского обслуживания, своевременности поступления платежей и т.д.

Как быть с рыночной целесообразностью и предписаниями госорганов открывать лицевой счет, как правило, в том же учреждении Банка России или кредитной организации, в которой данной организации открыт счет по учету средств федерального бюджета?

Во-вторых, вместо свободного открытия вузом счетов открытие счета должно производиться по разрешению казначейства.

Вполне понятны мотивы ужесточения государственного контроля за предпринимательской деятельностью бюджетных организаций, однако крайне желательно, чтобы принимаемые решения не вступали в противоречие с действующими нормами законодательства, а также учитывали специфику тех процессов, которые государство пытается поставить под контроль. В противном случае, те административные механизмы, которые государственная высшая школа выработала для существования в рыночной среде и которые, в конечном счете, позволили сохранить ее потенциал, будут в результате этих «контрольных мероприятий» в значительной степени подорваны. Общим местом в теории управления является представление о контроле как механизме позволяющем оценить достигнутые результаты и внести коррективы в управляемый процесс.

Какие результаты деятельности вуза ставятся под контроль данными решениями?

Целевой характер использования внебюджетных средств? — Но за этим весьма успешно следит налоговая служба, располагающая мощными финансовыми санкциями в случае каких-либо отклонений в этом процессе.

Полнота и обоснованность доходов вузов с точки зрения ценообразования? — Однако, по крайней мере, вузы Екатеринбурга в этом плане находятся под неусыпным присмотром Комитета по ценовой политике.

Правильность использования объектов недвижимости, переданной вузам в оперативное управление? — Но в этом направлении вузы подотчетны представителям собственника — Министерству образования и Министерству по управлению госимуществом, куда также предоставляются с установленной периодичностью документы, отчеты, сведения и справки.

Поскольку практически все предметные ас-

пекты контроля перекрыты другими госорганами, то объектом контроля может выступать только целесообразность расходования внебюджетных ресурсов вуза, однако это противоречит декларируемому ст.43 Закона РФ «Об образовании» праву образовательного учреждения самостоятельно осуществлять финансово-хозяйственную деятельность и использовать финансовые средства учреждения по своему усмотрению в соответствии с Уставом образовательного учреждения.

В-третьих, как и во взаимоотношениях с налоговыми органами, встает проблема понимания «обособленности» структурных подразделений вуза. Здесь сценарий разыгрывается по совершенно аналогичному сюжету с тем только отличием, что налоговики не упорствуют в признании существования обособленного подразделения, даже если его нет в уставных документах, но казначейство здесь непоколебимо. Попытки аргументировать факт существования структурного подразделения вуза со ссылкой на законы об образовании натываются на знакомую систему доводов о том, что существует только 2 вида обособленных подразделений — филиалы и представительства, которые в соответствии с ГК РФ должны быть представлены в учредительных документах вуза и т.д.

Каковы все-таки перспективы разрешения всего клубка проблем вокруг структурных подразделений вуза с полномочиями юридического лица?

Вариант первый, пессимистический. Подзаконные акты практически дезавуируют возможности вузов в проектировании, создании и развитии собственной структуры, предоставленные действующим законодательством об образовании и высшей школе. Госорганы не мытьем, так катаньем приструнят вузовскую вольницу.

Вариант второй — оптимистический. Переосмысление государством своих задач в развитии контрольных функций в высшей школе, важнейшей спецификой которой как сферы общественной деятельности является такое соотношение живого и опредмеченного труда, которое делает малоэффективными различные формы «жесткого» контроля, что по сути и продемонстрировала вся короткая история негосударственной высшей школы России: как только в государственных вузах усиливался бюрократический пахим — это сразу придавало новые силы частному сектору высшего образования.

¹ См. подробнее: Виханский О.С., Наумов А.И. Менеджмент: человек, стратегия, организация, процесс. М.: 1996. С. 220-221.