

**ОРГАНИЗАЦИОННО-ПРАВОВОЙ МЕХАНИЗМ
ПОВЫШЕНИЯ КАЧЕСТВА УПРАВЛЕНИЯ
АВТОНОМНОЙ НЕКОММЕРЧЕСКОЙ ОРГАНИЗАЦИЕЙ**

Т.Н. Кулюкина

ГОУ ВПО «Тамбовский государственный технический университет»

Рецензент О.В. Воронкова

Ключевые слова и фразы: автономная некоммерческая организация; компетенции органов; надзор учредителей; система организации управления.

Аннотация: Уделено внимание системе организации управления автономной некоммерческой организации и компетенции ее органов, а также надзору учредителей за ее деятельностью. Раскрыты организационные и иные особенности формирования автономной некоммерческой организации, повышающие эффективность и качество управления.

Необходимость перехода образовательных организаций в новую организационную форму вызвана тем, что стандартные управленческие структуры, которые обеспечивают традиционное образование, не способны отвечать запросам, рождающимся внутри нового содержания. Поэтому основной смысл перехода образовательного учреждения в автономную некоммерческую организацию, состоит в том, чтобы под профиль конкретного вуза, его образовательной стратегии выстраивались организационная, управленческая, хозяйственная и прочая деятельности. И задача создания правовой, организационной, экономической структур для обеспечения реализации вузовского образования актуальна, но очень сложна, потому что для ее решения требуются высокопрофессиональные специалисты разных направлений: педагоги, юристы и экономисты. Поэтому необходимо обозначить принципиально важные подходы для ее решения.

Существует множество проблем законодательного закрепления новой формы, в частности, находящихся в компетенции государства:

- 1) законодательное определение особенностей статуса автономной некоммерческой организации (АНО) в сфере образования (как общеобразовательного учреждения);
- 2) изменение налогооблагаемой базы по налогу на прибыль;

Кулюкина Т.Н. – начальник планово-финансового управления ТГТУ.

3) принятие к закону поправок, гарантирующих всем работникам АНО, занимающимся образовательной деятельностью (в соответствии с концепцией образования данного учреждения), обеспечение и сохранение государством социальных гарантий аналогичных тем, которые имеют работники бюджетной сферы (возможность получения государственной пенсии, оплаты больничных листов и т.д.);

4) принятие закона РФ «О государственных (муниципальных) автономных некоммерческих организациях».

Правовое положение системы органов управления АНО в основном закреплено в федеральном законе «О некоммерческих организациях» (далее – Закон), в частности в ст. 29, 30 Закона. Причем правовая регламентация создания и деятельности органов управления АНО намного более детализирована, чем, например, фондов и некоторых иных некоммерческих организаций.

Ключевым вопросом деятельности любой организации является система управления и компетенция органов данной организации. Рассмотрим особенности правового положения органов управления АНО. В соответствии с п. 1 ст. 29 Закона в АНО обязательно должен быть сформирован высший орган управления. Особенностью этого органа управления АНО является то, что он обязательно должен быть коллегиальным, то есть состоять не менее чем из двух лиц. Второе обязательное требование к структуре органов управления АНО – обязательность создания исполнительного органа управления АНО. Указанный орган, в свою очередь, может быть как коллегиальным, так и (или) единоличным.

Особенность правового регулирования деятельности по управлению АНО состоит в том, что п. 3 ст. 10 Закона установлено, что за деятельностью АНО его учредителями осуществляется надзор. Порядок и условия осуществления такого надзора должны устанавливаться учредительными документами АНО. Механизм реализации учредителями АНО права осуществлять контроль над деятельностью АНО Законом не урегулирован. Поэтому данный вопрос относится к компетенции учредителей АНО. Из сравнения п. 3 ст. 10 с п. 3 ст. 7 Закона следует, что по своему назначению надзорный орган АНО, которым являются учредители АНО, представляет собой аналог попечительского совета, существующего в фондах.

Статья 28 Закона устанавливает порядок закрепления в Уставе системы управления любой некоммерческой организацией, в том числе и АНО. В частности, согласно ст. 28 Закона в отношении каждого из органов управления некоммерческой организацией в Уставе некоммерческой организации обязательно должен быть определен ряд обязательных положений.

В частности, должна быть закреплена структура и компетенция органов управления организации (то есть перечень органов управления, их иерархия, соподчиненность, зависимость, взаимосвязи, подотчетность, механизм взаимодействия различных подразделений и т.п.).

Анализ ряда уставов АНО показывает, что уставы большинства АНО в разных сферах услуг содержат, как правило, эти положения, причем в большинстве случаев воспроизведенные дословно.

Однако при закреплении данных положений следует иметь в виду, что при выборе правовой конструкции органов управления некоммерческой организации важно учесть, что компетенция высшего органа управления некоммерческой организации определена п. 3 ст. 29 Закона императивно. Поэтому при конструировании объема компетенции любого из органов управления следует отслеживать недопустимость дублирования либо противоречий в компетенции различных органов управления.

Следующим обязательным условием является регламентация порядка формирования органов управления некоммерческой организацией (то есть, кем и из числа кого избираются (назначаются) члены каждого из органов управления, в каком порядке и с использованием каких процессуальных процедур), поскольку от уровня детализации этих особенностей зависит четкость создания и работы различных органов управления организации.

Важным, а иногда решающим для совершения определенных действий органов и должностных лиц организации является регламентация сроков полномочий (то есть на какой срок избирается, назначается каждый из органов управления некоммерческой организации, порядок пролонгации и досрочного прекращения полномочий органов управления некоммерческой организации).

Обязательным условием также является регламентация порядка принятия решений органами управления некоммерческой организации. Причем для коллегиального органа здесь важны следующие критерии: кворум; число голосов, необходимое для принятия того или иного решения; в каких случаях требуется абсолютное большинство голосов членов органа управления; кто и в каких случаях пользуется правом «вето»; может ли иметь место кумулятивное, дистанционное, заочное голосование; какова процедура оповещения о заседаниях органа управления некоммерческой организации.

Следует детально регламентировать порядок выступления от имени некоммерческой организации (то есть, какой орган управления представляет организацию в деловом обороте и действует от ее имени без доверенности либо на основании каких документов).

Учитывая то обстоятельство, что АНО, как и сходный ей в этой части фонд, являются организациями, не имеющими членства, и что они могут существовать независимо от лиц их создавших. Учредителям АНО необходимо при решении вопроса о создании организации, не имеющей членства, сформировать первоначальный состав высшего органа управления АНО в порядке, определенном Уставом АНО. С целью избегания возможных конфликтов в сфере управления АНО в будущем целесообразно максимально детально регламентировать в Уставе дальнейшие выборные процедуры органов управления.

Высший орган управления АНО. Основная функция высшего органа управления АНО состоит в обеспечении соблюдения АНО целей, в интересах которых она была создана. Указанные цели могут быть самыми разнообразными. Основное требование к ним – они должны быть детально регламентированы в Уставе АНО. Иначе возрастает риск того, что отдельные виды деятельности АНО при расширении масштаба деятельности

АНО могут быть признаны не соответствующими целям деятельности, указанной в Уставе АНО.

Законом в отношении АНО в отличие от организаций, основанных на членстве (некоммерческого партнерства, ассоциации (союза)), не определены состав, порядок и условия формирования высшего органа управления применительно к механизму его образования. Ст. 29 Закона в этой части устанавливает лишь одно обязательное условие: такой орган управления АНО должен быть коллегиальным. А порядок его формирования и срок полномочий ст. 28 Закона предписывает определить в Уставе.

Поскольку наименование для высшего органа управления АНО не установлено Законом, можно самостоятельно установить какое-либо наименование. По аналогии с существующими наименованиями это может быть совет, правление, президиум, высший орган и т.п.

Компетенция высшего органа управления АНО однозначно определена Законом и содержит исчерпывающий перечень вопросов (п. 3 ст. 29 Закона), а именно:

- изменение Устава АНО;
- определение приоритетных направлений деятельности АНО, принципов формирования и использования имущества АНО;
- образование исполнительных органов управления АНО и досрочное прекращение их полномочий;
- утверждение годового отчета и годового бухгалтерского баланса АНО;
- утверждение финансового плана АНО и внесение в него изменений;
- создание филиалов и открытие представительств АНО;
- участие АНО в других организациях;
- реорганизация и ликвидация АНО.

Учредительными документами АНО может быть предусмотрено создание постоянно действующего коллегиального органа управления АНО (который не является ни высшим, ни исполнительным, ни контрольным, ни надзорным; поэтому для удобства условно его иногда называют «промежуточным», «межуровневым» и «дополнительным» органом управления). К ведению данного органа управления АНО может быть отнесено решение вопросов, не относящихся к исключительной компетенции высшего органа управления АНО. Объем полномочий этого органа управления АНО определяется в Уставе организации.

Перечень вопросов, отнесенных к компетенции такого «промежуточного» органа управления АНО, так же определен, как исчерпывающий. Но в части кворума и процесса принятия решений данным органом управления Устав АНО может содержать разные варианты, поскольку для «промежуточного» органа управления АНО Законом не поставлены какие-либо условия, а, следовательно, дается простор для комбинирования различных подходов.

Видимо, такой «промежуточный» орган управления АНО имеет смысл, и (или) по различным причинам достаточно трудно набрать установленный п. 4 ст. 29 Закона кворум для проведения заседания по указан-

ным вопросам. Однако если наличие такого «промежуточного» органа управления необходимо, то для этого в Уставе АНО требуется указать все необходимые сведения, регламентирующие деятельность органа управления, которые установлены п. 1 ст. 28 Закона.

Исполнительный орган АНО осуществляет текущее руководство деятельностью АНО и подотчетен высшему органу управления АНО. В его состав входят штатные работники, состоящие с организацией в трудовых отношениях.

Пунктом 1 ст. 30 Закона установлено три варианта системы исполнительных органов некоммерческой организации (в том числе и автономной). В частности, исполнительный орган некоммерческой организации может быть: коллегиальным и единоличным, либо только единоличным, либо только коллегиальным.

Поскольку в соответствии со ст. 28 Закона в Уставе обязательно должен быть указан порядок выступления от имени некоммерческой организации, то возможность представительства в лице коллегиального органа очень проблематична.

К компетенции исполнительного органа относится решение всех вопросов, которые не составляют исключительную компетенцию других органов управления автономной некоммерческой организации.

Если Уставом АНО предусмотрено наличие одновременно и коллегиального, и единоличного органа управления АНО, то исходя из ст. 28 Закона необходимо во избежание нарушения Закона и дабы не давать поводов для конфликтных ситуаций, четко определить в Уставе АНО компетенцию каждого из органов управления АНО.

Для автономной некоммерческой организации в Законе отсутствуют указания на обязательное наличие Попечительского совета. Хотя, возможно, для АНО, как для организации, не имеющей членства, такой орган был бы необходим.

В то же время п. 3 ст. 10 Закона предусмотрено право учредителей осуществлять надзор за деятельностью АНО в порядке, установленном ее учредительными документами. В связи с этим в Уставе АНО следует предусмотреть один из нескольких возможных вариантов осуществления надзора со стороны учредителей АНО за деятельностью АНО, например:

а) учредители осуществляют надзор за деятельностью АНО сами, непосредственно. Такой вариант наиболее удобен, когда у АНО один или достаточно малое число учредителей. В противном случае у надзорного органа могут быть проблемы с кворумом;

б) учредители осуществляют надзор за деятельностью АНО через созданный ими (в порядке, установленном Уставом) надзорный орган АНО;

в) учредители создают ревизионную комиссию, назначают ревизора или привлекают аудитора, который осуществляет надзор за деятельностью АНО.

В любом случае с целью обеспечения постоянного контроля и надзора за деятельностью АНО целесообразно предусмотреть в Уставе порядок их осуществления, в том числе в случаях отказа учредителя от осуществления функций надзора либо в случае смерти, ликвидации учредителя – юридического лица и иных возможных ситуациях.

Новый статус образовательной организации потребует дополнительных законодательных актов. Чтобы те преимущества, которые были у образовательного учреждения, остались у некоммерческой образовательной организации. Иначе при переходе из одной формы в другую можно приобрести какие-то новые возможности, но при этом утратить позитивную, стабильно существующую форму организации.

Мы обсуждаем модель перехода образовательного учреждения в образовательную организацию при допущении, что все эти правовые моменты решены и что существует защищенность всего состава образовательной организации: и детей от риска потерять правовую базу для получения образования, и сотрудников от риска потерять те социальные гарантии, которые давал статус работника образовательного учреждения.

Одним из преимуществ автономного некоммерческого учреждения является то, что этот статус позволяет более свободно распоряжаться теми средствами, которые появляются в результате того, что учреждение может свои услуги продавать. Из этого следует вывод: для того, чтобы этим преимуществом воспользоваться, нужно обладать самой возможностью этих качественных образовательных услуг.

Следовательно, это особая модель позиционирования образовательной организацией своей престижности – не как внешней, а как внутренней, содержательной престижности. Речь идет о содержательном, качественном предъявлении оснований (в том числе, мировоззренческих) организации образовательного процесса и «суммы ценностей», на которые ориентирована данная модель образования. Образовательная модель должна суметь позиционировать себя как «зону ближайшего развития» и как «зону ближайших образовательных приоритетов» для родительского сознания и общественного мнения. Создание условий такого рода содержательно-мировоззренческой престижности образовательного направления – условие полноценного существования вуза в статусе АНО.

При этом необходимо нашу образовательную стратегию заявлять на нескольких уровнях: уровень, ориентированный на родителей; уровень, ориентированный на научное сообщество; уровень, ориентированный на взаимодействие с управленческими структурами; и уровень описания, ориентированный на взаимодействие как раз с теми представителями крупных организаций, которые обладают выраженной гражданской позицией, которые готовы финансировать появление в регионе качественно подготовленных выпускников вузов. Должны появляться совершенно разные описания одного и того же процесса – в разных форматах, каждый из которых понятен соответствующему сектору потребителей образовательных услуг и научной деятельности. И при наличии этих описаний разного уровня появляется возможность, с одной стороны, расширения представления о вузе и формирования социального заказа. Для того чтобы динамично развиваться, вузу нужно работать на разных уровнях – предъявлять себя в разных ракурсах. И если мы заинтересовываем разные слои в продвижении высшего образования, то у них появляется возможность поддерживать образование разными формами помощи: кроме финансовой помощи может быть помощь в виде консультаций специалистов, заказов на организацию семинаров для специалистов предприятий региона, заказов на проведение научных исследований и разработок. Но главное, что

нужно эту встречу с разными уровнями специально подготавливать, быть к ней готовыми даже на уровне языка представления содержания вузовской деятельности.

Следующая задача – **создание особой модели набора кадров.**

Когда разрабатывается многоуровневая система обеспечения высшего образования, особое внимание должно быть уделено кадровому вопросу. До сих пор мы сталкивались только с одним вопросом о кадрах: вопросом о собственно педагогических кадрах. В новой ситуации АНО возникает задача поиска кадров и для других аспектов работы. Необходимо разрабатывать особую концепцию подбора кадров. На сегодня совершенно открытым является вопрос: важно, чтобы все были единомышленниками. Очевидно, что менеджеру по организации образовательного процесса, бюджетирования ресурсов вуза, осуществления исследований, поиску заказов, продвижения образовательных продуктов, нужно поддерживать ценности вуза. Эту роль может выполнять только тот человек, который действительно разделяет идеологию вуза и убежден в ее ценности. Если речь идет о профессорско-преподавательском составе вуза, то его члены, с одной стороны, должны разделять корпоративные ценности вуза, а, с другой стороны, должны быть профессионалами в своей области знаний, чтобы их вклад в развитие образовательного процесса был ощутимым. То есть кадровый вопрос должен стать многослойным, многосторонним.

Сейчас многие интерпретируют законопроект об АНО как способ приватизировать образовательные учреждения. Поэтому очень важно иметь поддержку общественности, чтобы показывать, что эта новая форма нужна не для того, чтобы отобрать у образования последнее, а для того, чтобы гражданское общество могло влиять на приоритеты в образовательной политике. Нужна позиция общественности, согласно которой поддержка инновационных образовательных технологий становится по-настоящему возможной со стороны гражданского общества именно тогда, когда образовательное учреждение превращается в АНО.

Organizational Legal Mechanism of Improving Quality Control over Autonomous Non-Commercial Organization

T.N. Kulyukina

Tambov State Technical University

Key words and phrases: autonomous non-commercial organization; authorities competence; promoters supervision; organization control system.

Abstract: The attention is given to the system of control over autonomous non-commercial organization and its authorities competence as well as promoters supervision over its performance. Organizational and other peculiarities of forming autonomous non-commercial organization improving its effectiveness and quality control are revealed.

©Т.Н. Кулюкина, 2007