

Булыгин А. С. Риски в деятельности образовательных организаций: организационно-правовые аспекты / А. С. Булыгин, Н. В. Самсонова // Научный диалог. — 2018. — № 1. — С. 222—230. — DOI: 10.24224/2227-1295-2018-1-222-230.

Bulygin, A. S., Samsonova, N. V. (2018). Risks in Activities of Educational Institutions: Organizational and Legal Aspects. *Nauchnyy dialog, 1*: 222-230. DOI: 10.24224/2227-1295-2018-1-222-230. (In Russ.).



УДК 378.1:342.734.5

DOI: 10.24224/2227-1295-2018-1-222-230

Риски в деятельности образовательных организаций: организационно-правовые аспекты

© Булыгин Алексей Сергеевич (2018), кандидат экономических наук (Нижний Новгород, Россия), nsamsonova@kantiana.ru.

© Самсонова Надежда Владиславовна (2018), orcid.org/0000-0002-2734-3666, доктор педагогических наук, профессор, федеральное государственное автономное образовательное учреждение высшего профессионального образования «Балтийский федеральный университет имени Иммануила Канта» (Калининград, Россия), nsamsonova@kantiana.ru.

В статье проведен анализ национальных стандартов нормативного правового регулирования и стандартов качества в сфере образования. Рассмотрены особенности использования категории «риск» применительно к деятельности образовательных организаций в Российской Федерации. Обращается внимание на наиболее востребованные способы применения риск-ориентированного подхода при проведении государственного контроля в различных сферах экономики. Подчеркивается важность использования подобных методов в образовании. На основании анализа динамики законодательства в Российской Федерации сделан прогноз развития надзорной деятельности в образовательной сфере. Предполагается, что в сфере управления качеством образования на государственном и ведомственном уровнях будут востребованы методы оценки и управления рисками. Сделан вывод о том, что применение риск-ориентированного подхода в современных условиях становится необходимым в деятельности внутренней системы обеспечения качества образования высших учебных заведений Российской Федерации. Научная новизна и практическая значимость исследования видится в том, что авторами описаны основные требования к применению риск-менеджмента в образовательной организации. Отмечено наличие потребности в скорейшем формировании научно-обоснованной методологической основы оценки и управления рисками и нормативного закрепления ее ключевых положений.

Ключевые слова: национальные стандарты качества; образовательная организация; риск; риск-ориентированное управление; управление качеством образования; внутренняя система обеспечения качества образования.

1. Введение

В современном обществе образовательные организации любого вида все чаще сталкиваются с необходимостью противодействия разнородным негативным факторам, формирующимся как во внешней среде, так и внутри организации. Повседневная образовательная, научная и воспитательная деятельность неразрывно сопряжена с наличием всевозможных рисков. В свою очередь, их реализация может привести к отрицательным последствиям любой степени выраженности — от незначительных затруднений до полной парализации функционирования. Таким образом, вопрос работы с рисками в деятельности образовательных организаций является весьма актуальным. В данной статье будет проведен краткий анализ нормативных правовых актов, так или иначе раскрывающих понятие риска применительно к сфере образования.

2. Нормативное обоснование рисков в деятельности образовательных организаций. Направления и объекты риск-ориентированного подхода в образовании, перспективы развития

Говоря об общих подходах к определению рисков, необходимо упомянуть один из наиболее содержательных межотраслевых документов, касающихся данного вопроса — Национальный стандарт РФ ГОСТ Р ИСО/МЭК 31010—2011 «Менеджмент риска. Методы оценки риска» [ГОСТ Р ИСО ..., 2011]. Его дополняет Национальный стандарт РФ «Менеджмент риска. Термины и определения» [ГОСТ Р 51897—2011 ..., 2011]. Помимо универсальности, важным преимуществом рассматриваемых документов является соответствие международным стандартам. В соответствии с ними базовое понятие «риск» трактуется следующим образом: «Риск: следствие влияния неопределенности на достижение поставленных целей» [ГОСТ Р 51897—2011 ..., 2011]. Очевидно, что подобная формулировка носит максимально общий характер, поэтому в качестве дополнения приводится ряд примечаний.

1. Под следствием влияния неопределенности необходимо понимать отклонение (позитивное или негативное) от ожидаемого результата или события.

2. Цели могут быть различными по содержанию (в области экономики, здоровья, экологии и т. п.) и назначению (стратегические, общеорга-

низационные, относящиеся к разработке проекта, конкретной продукции и процессу).

3. Риск часто характеризуют путем описания возможного события и его последствий или их сочетания.

4. Риск часто представляют в виде последствий возможного события (включая изменения обстоятельств) и соответствующей вероятности.

5. Неопределенность — это состояние полного или частичного отсутствия информации, необходимой для понимания события, его последствий и их вероятностей.

Рассматривая данные положения в совокупности и в преломлении к деятельности образовательных организаций, можно сделать ряд выводов.

Во-первых, чем меньше информации о различных аспектах функционирования учебного заведения, тем больше неопределенность, а значит, и вероятность возникновения различных рисков. И наоборот: чем более полно сформирована картина деятельности образовательной организации, тем меньше уровень риска. То есть одним из ключевых моментов в управлении рисками является формирование информационной основы (системы), обеспечивающей не только возможность понимания происходящих событий, но и их прогнозирования, а также оценки последствий. С учетом особенностей педагогического процесса доступом к подобной информационной системе должны обладать не только руководители, но прежде всего — преподаватели, а также иные категории сотрудников, непосредственно участвующих в учебно-воспитательной работе.

Во-вторых, сам по себе риск не всегда приводит к негативным последствиям. В общем случае воздействие неопределенности может дать и положительный результат. Однако если образовательная организация не готова к адекватной реакции на подобное изменение ситуации, то возможные преимущества не будут получены. Например, в результате изменения социально-экономической ситуации в регионе (открытие нового крупного предприятия) резко повысился заказ на профессиональную переподготовку и повышение квалификации кадров в определенной сфере. В случае, если региональные образовательные организации имеют потенциал для открытия соответствующих потоков обучения, они получают дополнительные выгоды. Если же нет — обучение будет организовано либо силами предприятия, либо с использованием возможностей системы образования других регионов. Поэтому каждая образовательная организация должна быть готова реализовать неожиданно возникающие возможности, иметь для этого алгоритмы мобилизации имеющихся резервов.

В-третьих, возможность возникновения и реализации рисков необходимо учитывать при формулировании и достижении стратегических целей организации. Одной из таких целей является обеспечение высокого качества образования. Таким образом, интеграция риск-ориентированного подхода во внутреннюю систему качества объективно необходима любой образовательной организации. В идеальном варианте система управления качеством образования должна не только выявлять и минимизировать риски, но и иметь возможность трансформировать их в выгоды и преимущества. Ряд методологических подходов, которые возможно использовать при формировании подобной системы приведен в уже упомянутом национальном стандарте [ГОСТ Р ИСО ..., 2011], но их адаптация к условиям образовательной организации требует достаточно серьезных усилий. Можно согласиться с мнением Т. П. Костюковой, И. А. Лысенко: «Большинство передовых ОУ (образовательных учреждений. — *прим. авторов*) внедряют свою систему оценки и управления рисками, при этом они сталкиваются со значительными трудностями: отсутствием стандартизированных методик и затруднением адаптации используемых; отсутствием сравнительной базы экономических показателей, специалистов и структур по управлению рисками» [Костюкова и др., 2011, с. 73].

В связи с этим возникает вопрос: на каких элементах деятельности образовательной организации следует прежде всего сконцентрировать внимание при внедрении риск-ориентированной системы управления? Как уже упоминалось, основной вектор должен задаваться с учетом ключевой цели образовательной организации — обеспечение гарантированного уровня подготовки выпускников. Эта цель достигается при эффективной и непрерывной реализации функций собственно образовательной деятельности. При данном условии одновременно снижается вероятность негативного влияния рисков на результаты образования. Таким образом, риск-ориентированная система управления качеством должна быть в первую очередь настроена на мониторинг повседневных процессов обучения и воспитания.

Одновременно с этим нельзя забывать и о рисках, формирующихся во внешней среде образовательной организации. Отдельные из них могут не только привести к существенному снижению качества обучения, но и поставить под угрозу само существование образовательной организации. Среди них исследователями упоминаются следующие: зависимость от мировых тенденций, экономический кризис, конкуренция вузов, сокращение контингента обучающихся, изменение конъюнктуры рынка труда, недофинансирование или задержка финансирования и т. д. [Костюкова

и др., 2011, с. 74]. Очевидно также, что базовым фактором неопределенности (то есть потенциально рискообразующим) для любой организации является изменение законодательства.

В связи с этим важно проанализировать, насколько проработана проблема управления рисками в законодательстве об образовании и какие требования в данной сфере оно включает. Обратимся к Федеральному закону от 29 декабря 2012 г. № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» [Об образовании ..., 2012]. Этот достаточно объемный документ, содержащий 15 глав и 111 статей (всего более 200 страниц текста), достаточно подробно описывает большую часть вопросов, касающихся образования. Однако, как ни удивительно, понятия «риск» или «угроза» в данном законе отсутствуют. Аналогичный результат мы получим при анализе государственной программы Российской Федерации «Развитие образования» на 2013—2020 годы [Об утверждении ..., 2014]. И только в «Федеральной целевой программе развития образования на 2016—2020 годы» [О Федеральной ..., 2015], принятой в 2015 году, мы обнаружим, что в рамках проекта развития системы контроля качества среднего профессионального и высшего образования «будет усовершенствована модель проведения контрольно-надзорных мероприятий в системе среднего профессионального и высшего образования, в том числе подготовка предложений по переходу на риск-ориентированную модель». Однако вопросы анализа рисков на уровне образовательных организаций рассмотренными основополагающими документами не затрагиваются.

3. Выводы

Динамика изменений в законодательстве свидетельствует о неизбежности поэтапного перехода к использованию риск-ориентированных подходов в образовании. Значительным стимулом к развитию данного направления законотворчества явилось внесение в 2015 году дополнений в Федеральный закон от 26.12.2008 № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» [О защите ..., 2008]. Закон был дополнен ст. 8.1. «Применение риск-ориентированного подхода при организации государственного контроля (надзора)». В соответствии с ней «в целях оптимального использования трудовых, материальных и финансовых ресурсов, задействованных при осуществлении государственного контроля (надзора), снижения издержек юридических лиц, индивидуальных предпринимателей и повышения

результативности своей деятельности органы государственного контроля (надзора) при организации отдельных видов государственного контроля (надзора), определяемых Правительством Российской Федерации, применяют риск-ориентированный подход». В развитие данной нормы было издано Постановление Правительства РФ от 17.08.2016 № 806 «О применении риск-ориентированного подхода при организации отдельных видов государственного контроля (надзора) и внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации» [О применении ..., 2016], которым определены «Правила отнесения деятельности юридических лиц и индивидуальных предпринимателей и (или) используемых ими производственных объектов к определенной категории риска или определенному классу (категории) опасности» и «Перечень видов государственного контроля (надзора), которые осуществляются с применением риск-ориентированного подхода». Изначально этот перечень содержал всего 3 вида государственного контроля, однако впоследствии он дважды дополнялся, и его актуальная версия (по состоянию на 22.07.2017) содержит уже 38 видов надзора. Несмотря на то, что среди них все еще отсутствует надзор в сфере образования, в ближайшей перспективе возможно ожидать очередного дополнения данного нормативного акта, предусматривающего соответствующие изменения. Подобные документы достаточно широко представлены в таких сферах, как банковская, таможенная деятельность, здравоохранение, обеспечение безопасности при чрезвычайных ситуациях и некоторые другие сферы, переход которых на использование риск-ориентированного подхода произошел ранее.

В случае принятия подобного нормативного правового акта следует ожидать, что образовательные организации будут вынуждены в кратчайшие сроки пересматривать подходы к построению внутренних систем оценки и управления качеством образования. Необходимо будет экстренно разрабатывать методики работы с рисками и реализовывать значительное количество дополнительных организационно-технических и кадровых мероприятий, требующих существенных затрат ресурсов. Таким образом, потребность в заблаговременной подготовке к переходу на риск-ориентированную модель управления качеством образования представляется вполне очевидной. Основой для нее должна явиться глубокая научно-методическая проработка соответствующих вопросов с выработкой практических рекомендаций для организаций, функционирующих в системе образования Российской Федерации.

Обобщая вышеизложенное, можно констатировать, что изучение особенностей функционирования образовательной организации в условиях

риска представляется актуальным как в краткосрочной (с учетом необходимости восполнения существующих пробелов в законодательстве), так и в среднесрочной перспективе. Состояние и перспективы российского образования настоятельно требуют скорейшего формирования научно-обоснованной методологической основы оценки и управления рисками и нормативного закрепления ее ключевых положений.

Источники и принятые сокращения

1. *ГОСТ Р ИСО/МЭК 31010—2011*. Менеджмент риска. Методы оценки риска (утв. и введен в действие Приказом Росстандарта от 01.12.2011 № 680-ст) [Электронный ресурс] // Консультант Плюс. — Режим доступа : http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_264420.

2. *ГОСТ Р 51897—2011*/Руководство ИСО 73:2009. Менеджмент риска. Термины и определения (утв. и введен в действие Приказом Росстандарта от 16.11.2011 № 548-ст) [Электронный ресурс] // Консультант Плюс. — Режим доступа : http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_264077.

3. *О защите* прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля [Электронный ресурс] : Федеральный закон от 26.12.2008 № 294-ФЗ (ред. от 27.11.2017) // Консультант Плюс. — Режим доступа : http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_83079.

4. *О применении* риск-ориентированного подхода при организации отдельных видов государственного контроля (надзора) и внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации [Электронный ресурс] : Постановление Правительства РФ от 17.08.2016 № 806 (ред. от 22.07.2017) // КонсультантПлюс. — Режим доступа : http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_203819.

5. *О Федеральной* целевой программе развития образования на 2016—2020 годы [Электронный ресурс] : Постановление Правительства РФ от 23.05.2015 № 497 (ред. от 22.11.2017) // Консультант Плюс. — Режим доступа : http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_180188.

6. *Об образовании* в Российской Федерации [Электронный ресурс] : Федеральный закон от 29.12.2012 № 273-ФЗ (ред. от 29.07.2017) // Консультант Плюс. — Режим доступа : http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_140174.

7. *Об утверждении* государственной программы Российской Федерации «Развитие образования» на 2013—2020 годы [Электронный ресурс] : Постановление Правительства РФ от 15.04.2014 № 295 (ред. от 31.03.2017) // Консультант Плюс. — Режим доступа : http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_162182.

Литература

Костюкова Т. П. Модель управления рисками образовательного учреждения / Т. П. Костюкова, И. А. Лысенко // Информационно-управляющие системы. — 2011. — № 2—51. — С. 73—76.

Risks in Activities of Educational Institutions: Organizational and Legal Aspects

© **Bulygin Aleksey Sergeevich (2018)**, PhD in Economy (Nizhny Novgorod, Russia), nsamsonova@kantiana.ru.

© **Samsonova Nadezhda Vladislavovna (2018)**, orcid.org/0000-0002-2734-3666, Doctor of Education, professor, Immanuel Kant Baltic Federal University (Kaliningrad, Russia), nsamsonova@kantiana.ru.

The article analyses national standards of legal regulation and quality standards in the field of education. The features of using the category of "risk" in relation to the activities of educational institutions in the Russian Federation are covered. Attention is drawn to the most in-demand ways of using the risk-based approach when carrying out state control in various sectors of the economy. The importance of using such methods in education is stressed. Based on the analysis of the dynamics of lawmaking in the Russian Federation the forecast for the development of Supervisory activities in the field of education is made. It is assumed that in the field of education quality management at the state and institutional levels assessment methods and risk management will be needed. It is concluded that the application of a risk-based approach in modern conditions becomes necessary in the activities of the internal system of assurance of higher education institutions of the Russian Federation quality. Scientific novelty and practical significance of the research is seen in what the authors described the basic requirements for the application of risk management in the educational organization. The need for the speedy formation of scientifically grounded methodological basis of risk assessment and management and regulatory underpinning its key provisions are noted.

Key words: national quality standards; educational organization; risk; risk-based governance; quality of education management; internal system of quality of education assurance.

Material resources

- GOST R ISO/MEK 31010—2011. Menedzhment riska. Metody otsenki riska (utv. i vveden v deystviye Prikazom Rosstandarta ot 01.12.2011 № 680-st). In: *Konsultant Plyus*. Available at: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_264420. (In Russ.).
- GOST R 51897—2011/Rukovodstvo ISO 73:2009. Menedzhment riska. Terminy i opredeleniya (utv. i vveden v deystviye Prikazom Rosstandarta ot 16.11.2011 № 548-st). In: *Konsultant Plyus*. Available at: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_264077. (In Russ.).
- O Federalnoy tselevooy programme razvitiya obrazovaniya na 2016—2020 gody: Postanovleniye Pravitelstva RF ot 23.05.2015 № 497 (red. ot 22.11.2017). In: *Konsultant Plyus*. Available at: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_180188. (In Russ.).
- O primenenii risk-orientirovannogo podkhoda pri organizatsii otdelnykh vidov gosudarstvennogo kontrolya (nadzora) i vnesenii izmeneniy v nekotorye akty Pravitelstva Rossiyskoy Federatsii: Postanovleniye Pravitelstva RF ot 17.08.2016 № 806 (red. ot 22.07.2017). In: *Konsultant Plyus*. Avail-

- able at: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_203819. (In Russ.).
- O zashchite prav yuridicheskikh lits i individualnykh predprinimateley pri osushchestvlenii gosudarstvennogo kontrolya (nadzora) i munitsipalnogo kontrolya: Federalnyy zakon ot 26.12.2008 № 294-FZ (red. ot 27.11.2017). In: *Konsultant Plyus*. Available at: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_83079. (In Russ.).
- Ob obrazovanii v Rossiyskoy Federatsii: Federalnyy zakon ot 29.12.2012 № 273-FZ (red. ot 29.07.2017). In: *Konsultant Plyus*. Available at: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_140174. (In Russ.).
- Ob utverzhdenii gosudarstvennoy programmy Rossiyskoy Federatsii «Razvitiye obrazovaniya» na 2013—2020 gody: Postanovleniye Pravitelstva RF ot 15.04.2014 № 295 (red. ot 31.03.2017). In: *Konsultant Plyus*. Available at: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_162182. (In Russ.).

References

- Kostyukova, T. P., Lysenko, I. A. 2011. Model upravleniya riskami obrazovatel'nogo uchrezhdeniya. *Informatsionno-upravlyayushchiye sistemy*, 2 (51): 73—76. (In Russ.).