



ЦЕНТР АРХИВНЫХ ДОКУМЕНТОВ,
МЕТОДИЧЕСКИХ МАТЕРИАЛОВ И СТАТИСТИЧЕСКОЙ
ОТЧЕТНОСТИ В СФЕРЕ ОБРАЗОВАНИЯ

Вопросы анализа
значимости
юридических аспектов
деятельности и
контроля деятельности
образовательных
организаций

2025



Санкт-Петербург

Дымовских Павел Сергеевич ведущий юрисконсульт, Центр архивных документов, методических материалов и статистической отчетности в сфере образования (СПбГКУ ЦАД)

Арфае А.В., к.э.н., доцент, Центр архивных документов, методических материалов и статистической отчетности в сфере образования (СПбГКУ ЦАД), a.arfae@gkuoa.ru

Моторина И.Ю., к.э.н., Центр архивных документов, методических материалов и статистической отчетности в сфере образования (СПбГКУ ЦАД), 191119, Россия, Санкт-Петербург, улица Чернышевского, 17

Dymovskikh Pavel Sergeevich, Leading Legal Adviser, , Center for archival documents, methodological materials and statistical reporting in the field of education

Arfae Anna Vladimirovna, cand. of economics sciences, docent, Center for archival documents, methodological materials and statistical reporting in the field of education

Motorina Irina Urievna, cand. of economics sciences, Center for archival documents, methodological materials and statistical reporting in the field of education

ВОПРОСЫ АНАЛИЗА ЗНАЧИМОСТИ ЮРИДИЧЕСКИХ АСПЕКТОВ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ И КОНТРОЛЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОБРАЗОВАТЕЛЬНЫХ ОРГАНИЗАЦИЙ

Аннотация: В статье рассмотрены основные аспекты анализа юридических аспектов деятельности образовательных организаций в системах внутреннего и внешнего контроля. Приведены результаты выборочного исследования анализа юридических аспектов обеспечения деятельности образовательных организаций среднего и дополнительного профессионального образования Санкт-Петербурга, по уставным документам и государственным заданиям. Предложен подход к анализу соответствия уставных документов и сопоставимых с ними документов, на соответствие современным требованиям законодательства, а также соотнесения проблем в уставных документах с рисками образовательных организаций. Представлены результаты оценки вероятностей возникновения рисков при выборочной проверке уставных и других основных документов образовательных организаций.

Ключевые слова: среднее профессиональное образование, дополнительное профессиональное образование, уставы, государственное задание, риски, внутренний контроль, выборочная проверка, вероятность.

Научная специальность публикации согласно паспорта ВАК: 5.2.3. Региональная и отраслевая экономика.

Abstract: The article considers the main aspects of the analysis of the legal aspects of the activities of educational organizations in the systems of internal and external control. The results of a sample study of the analysis of the legal aspects of ensuring the activities of educational organizations of secondary and additional vocational education in St. Petersburg, according to the statutory documents and government assignments, are presented. An approach is proposed to analyze the compliance of statutory documents and comparable documents for compliance with modern legal requirements, as well as the correlation of problems in statutory documents with the risks of educational organizations. The results of the assessment of the probabilities of risks during a random check of the statutory and other basic documents of educational organizations are presented.

Keywords: secondary vocational education, additional vocational education, charters, government assignment, risks, internal control, random inspection, probability.

В условиях трансформации современного образовательного ландшафта проблема обеспечения высокого качества образовательных услуг приобретает первостепенное значение. Это обусловлено тем, что требования рынка труда к выпускникам образовательных учреждений неуклонно повышаются, а внешняя среда характеризуется стремительными изменениями, требующими оперативной адаптации и гибкости.

В последнее время в образовательной сфере наблюдается тенденция к внедрению систем управления качеством, аналогичных тем, что применяются в производственной сфере. Эти системы направлены на поддержание и повышение уровня образовательных услуг, что является ключевым фактором в обеспечении качества образовательного процесса.

Процесс внедрения системы управления качеством в образовательных организациях представляет собой сложную и ресурсоемкую задачу. Тем не менее, успешная реализация данной системы способствует оптимизации управленческих процессов в образовательной организации и, как следствие, повышению качества образовательных услуг [2, с. 98]. Это достигается за счет систематического подхода к оценке и улучшению всех аспектов образовательной деятельности. Данные аспекты напрямую связаны с системой внутреннего контроля образовательной организации.

Вопросы, связанные с методологией и практикой организации и проведения внутреннего контроля, неизменно находились в эпицентре исследовательского внимания как академического сообщества, так и профессионалов-практиков. Тем не менее, в течение последних десятилетий произошли значительные трансформации в подходах и моделях формирования систем внутреннего контроля, что обусловлено эволюцией теоретических концепций и практических реалий.

В рамках проведенных исследований была разработана модель внутреннего контроля, получившая наименование «подтверждающая». Данная модель направлена на осуществление проверки и выявление нарушений в области соблюдения законности, рациональности и целесообразности операций и процессов, реализуемых организацией. Кроме того, она нацелена на верификацию достоверности учетной и отчетной информации, а также на обеспечение сохранности имущества [4, с. 2325].

Однако следует отметить, что данная модель в значительной степени ориентирована на последующий контроль, который направлен на анализ уже произошедших событий. В рамках последующего контроля осуществляется выявление нарушений и отклонений фактических показателей деятельности организации от запланированных. Дополнительно разрабатываются превентивные меры, направленные на предотвращение подобных нарушений в будущем [4, с. 2325].

Таким образом, «подтверждающая» модель внутреннего контроля представляет собой комплексный инструмент, обеспечивающий систематическую проверку и анализ деятельности организации с целью минимизации рисков и обеспечения соответствия установленным требованиям и стандартам.

В настоящее время для обеспечения стабильного функционирования и сохранения конкурентоспособности образовательных организаций необходимо создавать эффективную систему управления, которая позволит анализировать и оценивать все потенциальные риски как внешние, так и внутренние [3, с. 71].

Важно разрабатывать и внедрять собственные методики управления рисками, основанные на научных исследованиях, мировом опыте и адаптированные к текущим условиям в сфере образования в России.

Особенно это становится актуальным для развития системы среднего профессионального образования (СПО). Образовательные организации системы СПО реформируются и реструктуризируются. Это касается таких сфер деятельности, как содержание и организация образовательного процесса; интеграция образовательных организаций СПО; изменение требований образовательных стандартов и др. [1, с. 8]. Актуальны эти аспекты и для общеобразовательных организаций, которые подвержены пристальному вниманию проверки соответствия требованиям со стороны Федеральной службы по надзору в сфере образования и науки. Не менее актуальны вопросы внешнего и внутреннего контроля и для образовательных учреждений дополнительного образования, к которым также выдвигаются требования с точки зрения современного законодательства.

Одним из значимым аспектом соблюдения требований современного законодательства и формирования систем внутреннего контроля являются вопросы юридического и правового характера деятельности образовательных организаций различных типов.

В период реструктуризации, изменений и активного стратегического развития деятельности образовательных организаций, в ряде случаев, вопросы юридического характера могут отходить на второй план. Соответствие юридических документов и документов правового характера требует постоянного анализа и внесения своевременных корректировок. Для анализа ситуации в рамках данных аспектов авторами было проведено выборочное исследование уставных документов 35 государственных профессиональных образовательных организаций и 12 государственных образовательных организаций дополнительного профессионального образования, включающее в себя анализ соответствия требованиям законодательства. Исследование базировалось на данных представленных на официальных сайтах образовательных учреждений.

В рамках исследования было выделено 4 параметра анализа, с группировкой основных причин, приводящих к возникновению или увеличению рисков. Основные причины представляют собой основные замечания, которые могут быть выдвинуты образовательной организации при сторонней проверке и которые руководство образовательной организации может включить и скорректировать в рамках внутреннего управленческого контроля. В рамках данного исследования рассматривались управленческие, юридические и операционные и финансовые (бюджетные) риски, анализ которых проводится в современной практике образовательных учреждений [4, с. 2330].

Таблица 1 – Параметры анализа основных рисков, связанных с юридическими аспектами деятельности образовательных организаций.

№ п/п	Параметр анализа по уставным документам	Причины, приводящие к возникновению/увеличению рисков	Потенциальные риски
1.	Основная цель деятельности	<p>Основные цель деятельности не относится к данному типу образовательной организации.</p> <p>Несоответствие цели деятельности в Уставе, цели деятельности в распоряжении учредителя о создании ОО.</p> <p>Несоответствие цели деятельности предмету деятельности.</p>	<p>Управленческие риски:</p> <p>Риск недостаточной компетентности руководства образовательной организации для осуществления эффективного управления.</p> <p>Риск организации и реализации неэффективной системы внутреннего контроля.</p>
2.			Управленческие риски:

	Вид деятельности образовательной организации	Несоответствие предмета деятельности виду деятельности.	Риск недостаточной компетентности руководства образовательной организации для осуществления эффективного управления. Риск организации и реализации неэффективной системы внутреннего контроля. Риск неэффективного и нецелевого расходования средств
		Несоответствие вида деятельности цели деятельности.	
		Виды деятельности не соответствуют кодам ОКВЭД, внесенным в ЕГРЮЛ.	
		Осуществление учреждением видов деятельности, не предусмотренных учредительными документами.	Юридические риски: Риск отсутствия лицензирования отдельных направлений деятельности
		Устав включает в себя, такие виды деятельности, которые не указаны в лицензии на осуществление образовательной, медицинской, иной деятельности, подлежащей лицензированию, а также в содержании утвержденного государственного задания	
3.	Структурные подразделения	Не указаны в уставе сведений о структурных подразделениях образовательных учреждений.	Управленческие риски: Риск организации и реализации неэффективной системы внутреннего контроля.
4.	Инфраструктурные объекты	Не указаны в уставе сведений об объектах инфраструктуры образовательных учреждений.	Операционные риски: Риск нецелевого и неэффективного использования инфраструктурных объектов

В результате анализа актуальности и содержания уставов 35 государственных профессиональных образовательных организаций современным (на январь 2025) требованиям законодательства РФ, их сопоставления со государственными заданиями, были выявлены следующие аспекты, типичные для учреждений данного типа, приводящие к увеличению рисков, которые возникают в связи с нарушениями или несоответствием внутренним и внешним правовым нормам, таким как законы, подзаконные акты регуляторов, правила, регламенты, предписания, учредительные документы.

В ряде случаев уставы образовательных организаций содержат информацию, которая не в полной мере соответствует требованиям законодательства, предъявляемым к учредительным документам образовательных учреждений (ОУ):

- в части уставов, основная цель деятельности не относится к типу образовательной организации;

- в части уставов основная цель деятельности не соответствует (требует корректировки) распоряжению учредителя о создании образовательной организации, распоряжение не размещено на сайте bus.gov.ru;

- в части уставов образовательных организаций цели, виды и предмет деятельности не соответствуют друг другу;

- в части уставов виды деятельности не соответствуют кодам ОКВЭД, внесенным в ЮГРЮЛ;

- часть уставов образовательных учреждений ОУ включает в себя, такие виды деятельности, как профессиональное обучение, деятельность в сфере охраны здоровья граждан, медицинскую деятельность, при этом в лицензии и в содержании государственного задания не содержатся такие виды деятельности;

- для ряда образовательных организаций характерно отсутствие актуальной информации в одном или нескольких источниках, содержащих сведения о лицензии, дающей право реализации образовательных программ среднего профессионального образования для отдельных наименований профессий, специальностей: 1) в реестре лицензий Федеральной службы по надзору в сфере образования и науки; 2) официальном сайте для размещения информации о государственных (муниципальных) учреждениях bus.gov.ru; 3) на сайте организации.

- не указаны в уставах инфраструктурные объекты ОУ.

Аналогичный анализ был проведён для 12 государственных образовательных организаций дополнительного профессионального образования Санкт-Петербурга, в т.ч. нетиповых образовательных организаций. Результаты анализ схожи с результатами профессиональных образовательных учреждений, но имеют свою специфику.

В ряде случаев уставы ОУ содержат информацию, которая не в полной мере соответствует требованиям законодательства, предъявляемым к учредительным документам:

- в части уставов, основная цель деятельности не относится к типу ОУ;

- в части уставов основная цель деятельности не соответствует (требует корректировки) распоряжению учредителя о создании ОУ и (или) распоряжение не размещено на сайте bus.gov.ru;

- в части уставов ОУ цели, виды и предмет деятельности не соответствуют друг другу;
- в части уставов виды деятельности не соответствуют кодам ОКВЭД, внесенным в ЕГРЮЛ;

- часть уставов ОУ включает в себя, такие виды деятельности, как профессиональное обучение, деятельность в сфере охраны здоровья граждан, медицинскую деятельность, при этом в лицензии и в содержании государственного задания не содержатся такие виды деятельности;

- не указаны в уставах инфраструктурные объекты ОУ.

Основными последствиями для Учредителя данных образовательных организаций может являться проведение оценки последствий принятия решения о реорганизации или ликвидации государственной образовательной организации Санкт-Петербурга (Закон Санкт-Петербурга от 15.10.2015 №541-102 "О мерах по реализации статей 7 и 13 Федерального закона «Об основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации» и статьи 22 Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации»), что может сказаться на репутационных рисках Учредителя. В отношении руководителей образовательных учреждений последствия неустранения, выявленных замечаний могут варьироваться от выдачи предписания об устранении выявленного нарушения, возбуждение дела об административном правонарушении в порядке, установленном Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях, запрет приема в организацию, осуществляющую образовательную деятельность, полностью или частично сроком на один год (части 1 и 2 статьи 93.1 Закона №273-ФЗ), до административных штрафов и увольнения ответственных.

В рамках исследования была проведена оценка вероятностей выявления проблем из рассматриваемых областей, при проведении внешней сторонней проверки.

Результаты оценки вероятностей, по неупорядоченной совокупности [5, с. 16], для образовательных организаций профессиональных образовательных организаций, представлены в таблице 2. В рамках исследования приведены значения вероятностей, которые отражают случай, при котором случайно выбирается одно образовательное учреждение из 35 и результатом является значение данной вероятности.

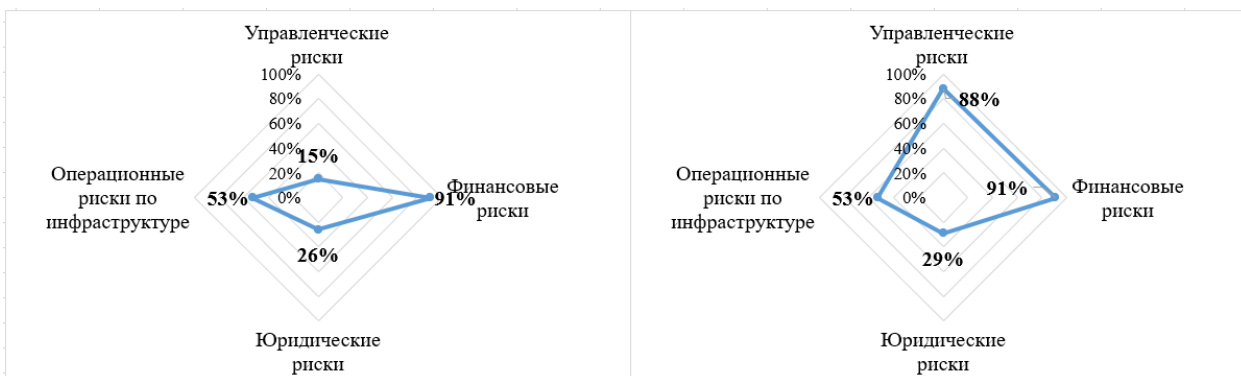
Таблица 2 - Вероятности выявления нарушения (получения замечания и необходимости корректировки) в ходе выборочной проверки, при условии случайного выбора одного образовательного учреждения из всех профессиональных образовательных организаций.

Наименование риска	Причины возникновения	Вероятность риска при выборочной проверке
--------------------	-----------------------	-------------------------------------------

1. Управленческие риски		
1.1. Риск недостаточной компетентности руководства образовательной организации для осуществления эффективного управления	- Основная цель деятельности не относится к типу образовательной организации либо требует уточнения.	35%
	- Основная цель и предмет деятельности не соответствуют друг другу.	15%
	- Основная основные виды и предмет деятельности не соответствуют друг другу.	49%
	- Основная цель и основные виды деятельности не соответствуют друг другу.	41%
1.2. Риск организации и реализации неэффективной системы внутреннего контроля	- Основная цель, указанная в уставе, не соответствует распоряжению учредителя о создании образовательной организации, распоряжение не размещено на сайте bus.gov.ru.	74%
	- Не указаны в уставе сведений о структурных подразделениях образовательных учреждений.	53%
1.3. Риск неэффективного и нецелевого расходования средств	- Виды деятельности не соответствуют кодам ОКВЭД, внесенным в ЕГРЮЛ.	88%
2. Финансовые риски		
2.1. Риск снижения бюджетного финансирования деятельности	- Виды деятельности ОУ не соответствуют утвержденному государственному заданию.	91%
3. Юридические риски		
3.1. Риск отсутствия лицензирования отдельных направлений деятельности	- Устав включает в себя, такие виды деятельности, которые не указаны в лицензии на осуществление образовательной, медицинской, иной деятельности, подлежащей лицензированию.	29%
	- Осуществление учреждением видов деятельности, не предусмотренных учредительными документами.	26%
4. Операционные риски по инфраструктуре		
4.1. Риск нецелевого и неэффективного использования инфраструктурных объектов	- В уставе не указаны инфраструктурные объекты ОУ.	53%

Источник: Построено и рассчитано авторами на основе данных официальных сайтов образовательных организаций

Минимальные и максимальные значения результатов оценки рисков для профессиональных образовательных организаций (ПОО) представлены на рисунках 1 и 2.



Источник: Построено и рассчитано авторами на основе данных официальных сайтов образовательных организаций

Рисунок 1 - Минимальные значения вероятностей для ПОО

Рисунок 2 - Максимальные значения вероятностей для ПОО

Результаты оценки вероятностей, по неупорядоченной совокупности, для образовательных организаций дополнительного профессионального образования, представлены в таблице 3.

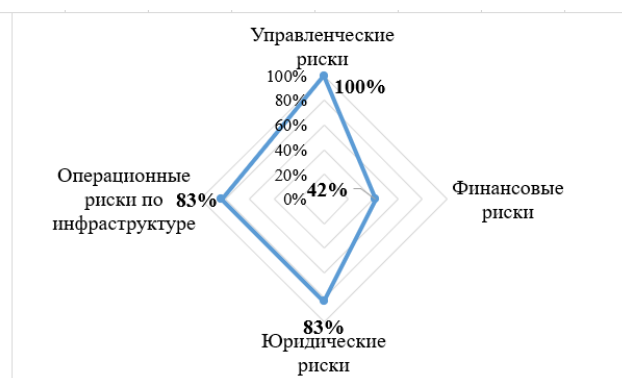
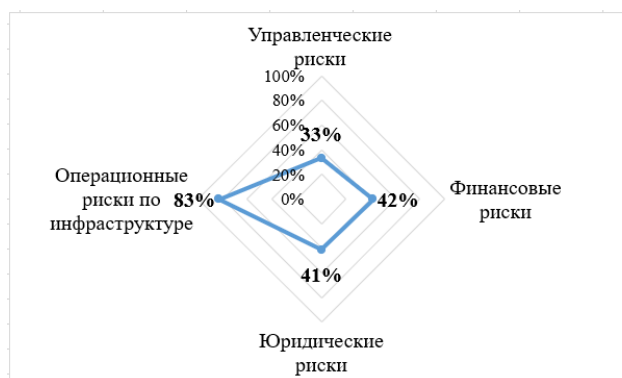
Таблица 3 - Вероятности выявления нарушения (получения замечания и необходимости корректировки) в ходе выборочной проверки, при условии случайного выбора одного образовательного учреждения из всех образовательных учреждений дополнительного профессионального образования.

Наименование риска	Причины возникновения	Вероятность риска при выборочной проверке
1. Управленческие риски		
1.1. Риск недостаточной компетентности руководства образовательной организации для осуществления эффективного управления	- Основная цель деятельности не относится к типу образовательной организации либо требует уточнения.	33%
	- Основная цель и предмет деятельности не соответствуют друг другу.	42%
	- Основная основные виды и предмет деятельности не соответствуют друг другу.	75%
	- Основная цель и основные виды деятельности не соответствуют друг другу.	100%
1.2. Риск организации и реализации неэффективной системы внутреннего контроля	- Основная цель, указанная в уставе, не соответствует распоряжению учредителя о создании образовательной организации, распоряжение не размещено на сайте bus.gov.ru.	67%
	- Не указаны в уставе сведения о структурных подразделениях образовательных учреждений.	92%
1.3. Риск неэффективного и нецелевого расходования средств	- Виды деятельности не соответствуют кодам ОКВЭД, внесенным в ЕГРЮЛ.	92%

2. Финансовые риски		
2.1. Риск снижения бюджетного финансирования деятельности	- Виды деятельности ОУ не соответствуют утвержденному государственному заданию.	42%
3. Юридические риски		
3.1. Риск отсутствия лицензирования отдельных направлений деятельности	- Устав включает в себя, такие виды деятельности, которые не указаны в лицензии на осуществление образовательной, медицинской, иной деятельности, подлежащей лицензированию.	83%
	- Осуществление учреждением видов деятельности, не предусмотренных учредительными документами.	41%
4. Операционные риски по инфраструктуре		
4.1. Риск нецелевого и неэффективного использования инфраструктурных объектов	- В уставе не указаны инфраструктурные объекты ОУ.	83%

Источник: Построено и рассчитано авторами на основе данных официальных сайтов образовательных организаций

Минимальные и максимальные значения результатов оценки рисков для образовательных организаций дополнительного профессионального образования представлены на рисунках 3 и 4.



Источник: Построено и рассчитано авторами на основе данных официальных сайтов образовательных организаций

Рисунок 3 - Минимальные значения вероятностей для ДПО

Рисунок 4 - Максимальные значения вероятностей для ДПО

Анализ и корректировка, внесение актуальной информации в уставные документы образовательных организаций являются важным аспектом соблюдения современных требований к обеспечению эффективного образовательного процесса. Особенно актуальны эти вопросы в рамках формирования и развития имиджевой стравляющей систем среднего профессионального и дополнительного профессионального образования. Кроме, рассмотренных выше рисков, последствия которых могут нанести урон репутации и

эффективности системы управления образовательной организации, стоит учитывать растущую конкуренцию на рынке образовательных услуг, происходящие в современных условиях изменения и реструктуризацию образовательных организаций. Последовательное стратегическое развитие, происходящее на современном этапе, требует четкого соблюдения законодательства, учета изменений, происходящих во внешней среде и внутренней среде образовательной организации.

Список литературы:

1. Арфае А.В., Моторина И.Ю. Основные аспекты анализа отчетов и верификации данных в системах мониторинга деятельности образовательных организаций//Финансовая экономика, № 7. С. 8-11. 2024.
2. Гусева А.П. Применение риск-ориентированного подхода при построении системы менеджмента качества в образовательной организации. Экономика и бизнес: теория и практика. 2020. № 1-1 (59). С. 98-100.
3. Манчинская Л.И., Дерезлазова Н.В. Управление рисками в российских образовательных организациях. В сборнике: Современное образование как основа технологического прорыва. Гатчина, 2024. С. 69-72.
4. Пожидаева Т.А. Формирование системы риск-ориентированного внутреннего контроля в образовательных организациях. Экономический анализ: теория и практика. 2021. Т. 20. № 12 (519). С. 2324-2344.
5. Фадеева Л. Н. Теория вероятностей и математическая статистика: учеб. пособие / Л. Н. Фадеева, А. В. Лебедев ; под ред. Л.Н. Фадеевой. — 2-е изд., перераб. и доп. — М. : Эксмо, 2010. — 496 с.