

Автономность школы реальная и мнимая

А.М. Кац

Автономия школ — это прежде всего возможность проявить самостоятельность и свободу деятельности в пределах норм и требований законодательства и устава школы.

• финансово-хозяйственная самостоятельность • законодательные акты • лицевые и расчётные счета • ответственность школы

Шаги по приданию школам самостоятельности, и довольно энергичные, делаются в этом направлении уже давно. Но есть одно «но». Руководители школ в основной своей массе не рвутся к финансово-хозяйственной самостоятельности: если кто-то и мечтает об этом, то никаких реальных шагов к обретению этой самостоятельности, как правило, не делает. А ведь законодательство давно уже даёт им такую возможность. Ещё в 2006 году был принят Федеральный закон № 174-ФЗ «Об автономных учреждениях», предоставивший школам реальную возможность обрести довольно высокую степень свободы. Поскольку этим правом воспользовалось очень мало школ, в 2010 году был издан Закон № 83-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием правового положения государственных (муниципальных) учреждений»¹: он законодательно «заставил» все образовательные учреждения (по крайней мере, формально) стать самостоятельными. Причём этот закон придал бюджетным образовательным учреждениям такой правовой статус, который если не сравнял их с автономными учреждениями, то, по крайней мере, приблизил к ним по степени свободы. Но и это не вызвало энтузиазма у большинства руководителей школ.

Закономерный вопрос

Почему в советское время в конце прошлого века и в первые годы постсоветского периода директора школ стремились к финансово-хозяйственной самостоятельности и часто её добивались, а в наше время, когда им эту свободу буквально навязывают, они от неё отворачиваются?

На поверхности лежит ответ, который нередко приходится слышать: состав директорского корпуса существенно изменился, современный руководитель не желает никакой свободы для своих учреждений, поскольку не обучен действовать в условиях этой свободы. Действительно, за 20 последних лет существенно обновился состав директоров, что вполне естественно. Естественно и то, что и менталитет у этих директоров совсем

¹ Далее для краткости — Федеральный закон № 83-ФЗ.

иной, чем в былые годы: дело в условиях (законодательных и других), в которых им приходится директорствовать.

Основная причина, определившая неполноту и недостаточность условий для самостоятельной деятельности школ, поставившая их в условия недостаточной правовой защищённости, видится в том, что выбрана в корне неверная концепция реализации государственного принципа автономности образовательных учреждений. Эта концепция предусматривает, что школы должны превратиться (и уже превращаются) в какую-то непонятную полукommerческую структуру. В своей основной образовательной деятельности они, несомненно, являются некоммерческими организациями, преследующими социальные цели. С другой стороны, в предоставлении населению платных образовательных услуг и частично в своей финансово-хозяйственной деятельности они в соответствии с законодательством могут действовать, как коммерческие организации; по крайней мере, законодательство всеми силами подталкивает к тому, чтобы они «функционировали на рыночных принципах²², то есть на принципах конкурентной борьбы, получения максимума дохода от разрешённой деятельности и т.п.

Необходимость реформ в образовании, установления автономности очевидна, так как для нормального функционирования образования жизненно важно приспособить деятельность некоммерческих образовательных учреждений к условиям рынка, создать для этого необходимые условия (правовые, финансовые). Но требование приспособить деятельность школ к условиям рынка — это не одно и то же, что требование действовать по правилам и законам, характерным для коммерческих организаций.

Автономность образовательных учреждений, задуманная и прописанная в первой редакции Закона РФ «Об образовании» в 1992 году, подразумевала не свободу и самостоятельность не свойственной муниципальным и государственным школам деятельности по зарабатыванию и привлечению денежных и материальных средств из внебюджетных источников, а самостоятельность в финансово-хозяйственной политике, в том числе в использовании бюджетных средств.

Именно такая финансово-хозяйственная самостоятельность, даже в урезанном виде, давала школам возможность выживать в условиях «базарно-рыночных» отношений в первом десятилетии постсоветского периода.

Лозунги и реформы

Однако с течением времени лозунг о необходимости придать бо`льшую финансово-хозяйственную самостоятельность образовательным учреждениям, в том числе по распоряжению бюджетными средствами, был подменён другим лозунгом о смешанном (государственном и негосударственном) финансировании образовательных учреждений. *В последнее время речь идёт уже напрямую о коммерциализации всего образования, даже того, которое все ещё в соответствии с Конституцией*

²² Из текста Пояснительной записки к проекту федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием правового положения государственных (муниципальных) учреждений»: «изменить правовое положение существующих бюджетных учреждений, способных функционировать на основе рыночных принципов...».

РФ остаётся бесплатным для населения. Правда, отметим, что бесплатность никто как будто не пытается отменить. Но проводимые в образовании реформы, в том числе по расширению самостоятельности образовательных учреждений, дают повод подозревать, что лозунг о бесплатности общего образования будет реализоваться не в полном объёме, а, например, как уже установлено законодательством, в пределах федерального государственного стандарта.

Само по себе привлечение школами дополнительных финансовых и материальных ресурсов помимо средств финансового обеспечения, предоставляемых учредителем, не несёт в себе ничего отрицательного. И даже, наоборот, способно играть заметную положительную роль, способствуя совершенствованию материальной базы, укреплению кадровой составляющей школ, что в конечном счёте должно положительно отразиться на улучшении качества образования. Но положительный эффект от привлечения этих ресурсов может сказаться только тогда, когда учредитель полностью выполняет свои финансовые и другие обязательства перед школами. Фактически же очень многие школы, зарабатывая и другим способом, привлекая дополнительные денежные средства, вынуждены их расходовать, покрывая хроническое недофинансирование со стороны своих учредителей. По оценке экспертов финансовое обеспечение школ общего образования составляет в среднем по стране не более 60% от реальной потребности, необходимой для их нормального функционирования.

Поскольку государственное и муниципальное финансовое обеспечение большого числа школ устлавливается на низком уровне, а учредители и контрольно-надзорные органы при этом требуют 100-процентной реализации образовательных программ в соответствии с государственными образовательными стандартами и полной материальной обеспеченности образовательного процесса, школы очень часто вынуждены решать проблему нехватки ресурсов самостоятельно, изыскивая дополнительные источники ресурсного обеспечения, в том числе и незаконные. Эта проблема касается образовательных учреждений всех типов и видов, но особенно она чувствительна для дошкольного и общего образования, так как законных способов и источников пополнения финансовых и материальных ресурсов у них явно недостаточно. Отсюда поборы с родителей учащихся, которые в больших и средних городах стали уже нормой.

В системе образования организация финансового и материального обеспечения и их объёмы таковы, что основная масса школ практически лишена возможности развиваться, осуществлять эффективные, часто требующие существенных финансовых затрат, мероприятия, связанные с улучшением качества образования. Поиск дополнительных источников финансирования, приносящая доход деятельность отвлекают школы от решения основных образовательных задач, а вспомогательная задача — ресурсное обеспечение — выходит чуть ли не на первый план. Это явно отрицательно сказывается на качестве образования.

Нормативная база

Федеральные законы «Об автономных учреждениях» и закон № 83-ФЗ создали определённую нормативную базу для свободного автономного «плаванья» почти всех образовательных учреждений, за исключением казённых. Они определили и предоставили правовые возможности, без которых автономия просто немыслима. Это и так называемое подушевое финансирование, и отмена сметы, и переход на планирование расходов самой школой, это и внедрение новых форм оплаты труда, и многое другое. Но при этом одно из главных условий — передача финансовых средств, составляющих финансовое обеспечение муниципального или государственного заказа, в прямое и непосредственное управление школе — не выполнено.

Деньги, предназначенные для школы, как были в казне, так и остались. Для того чтобы школы смогли их расходовать, в органах муниципального (государственного) казначейства (или

в подобных им финансовых органах) для каждой из них открыты лицевые счета. Лицевой счёт — это счёт бухгалтерского учёта, а это означает, что по факту деньги не перечисляются в распоряжение школы, а только записываются за ней: фактически этими средствами распоряжается тот орган (лицо), который распоряжается соответствующей муниципальной или государственной казной. Это касается не только бюджетных финансовых средств, но и внебюджетных: все свои финансовые средства, полученные из внебюджетных источников, школы обязаны перечислить в соответствующие казначейства на специально открытые для этих средств лицевые счета. Эти средства, заработанные школами или полученные ими по другим основаниям не от учредителя, при перечислении на соответствующие лицевые счета становятся государственными, если школа — государственная, или муниципальными, если школа — муниципальная.

Всё это происходит в строгом соответствии с бюджетным законодательством, однако при этом нормы Бюджетного кодекса РФ противоречат гражданскому законодательству: Гражданский кодекс РФ устанавливает, что юридическое лицо обязано самостоятельно распоряжаться выделенными для него средствами, иначе это уже будет не юридическое лицо.

Юридическим лицом признаётся организация, «которая имеет в собственности, хозяйственном ведении или оперативном управлении обособленное имущество...» (Гражданский кодекс РФ, пункт 1 статьи 48 части 1). Для муниципальных и государственных школ речь идёт об обособленном имуществе, находящемся у этих школ в оперативном управлении. Поскольку деньги в соответствии с гражданским законодательством, наряду с материально-вещественными предметами, также являются имуществом, то получается, что часть имущества, представленная в материально-вещественной форме (здание, оборудование, средства обучения, школьная мебель и прочее), обособлена, а другая часть, представленная в денежной форме, — нет. И школы при этом хотя и зарегистрированы как юридические лица, но в соответствии с Гражданским кодексом РФ не могут считаться таковыми.

Видимость и реальность

При сложившейся системе финансовых отношений между государственными (муниципальными) школами и властными структурами, осуществляющими их финансовое обеспечение, создаётся только видимость того, что школы самостоятельно распоряжаются финансовыми средствами. Особенно это проявляется тогда, когда проводится капитальный ремонт здания школы или определяется поставщик продуктов для школьной столовой. В абсолютном большинстве случаев школы (руководители школ) если и принимают участие в этих сделках, то только при оформлении документов, заявок. Закупки же осуществляет муниципальный (государственный) орган, в распоряжении которого находятся соответствующие муниципальные (государственные) финансы. Поскольку интересы школ и интересы органов, которые осуществляют для них закупки, существенно расходятся, это довольно часто приводит к тому, что для школ закупается оборудование, другие товары и услуги не те и не того качества, которые требуются. Ясно, что в этом случае говорить об эффективности финансово-хозяйственной деятельности школы и об улучшении на этой основе образовательного процесса не приходится.

Ожидаемый переход на контрактную систему закупок должен несколько улучшить сложившееся положение с закупками оборудования и прочих товаров для нужд школ, но коренным образом положение не изменит, поскольку школа так и останется пассивным участником этих сделок.

В дотационных районах нередко были случаи, когда внебюджетные средства общеобразовательных учреждений изымались у них учредителями и использовались на разные цели, не связанные с образовательной деятельностью, в связи с какими-либо форс-мажорными обстоятельствами. Такое случалось, хотя и реже, и в финансово благополучных территориях.

Думаю, что автономность могут обеспечить открытые школами расчётные счета в коммерческих банках. Разрешение открыть такие счета должно действовать для всех без исключения школ (сейчас это разрешено только автономным учреждениям). Перечисляемые учредителями на эти расчётные счета средства, предназначенные для выполнения муниципального (государственного) заказа, переходят в полное распоряжение автономного учреждения, при закупках им уже не надо привлекать для этого какие-либо муниципальные (государственные) органы управления, участвовать в конкурсах, аукционах: *им разрешено прямым образом выходить на рынок, самостоятельно определять, какие товары и услуги им необходимы для выполнения муниципального (государственного) заказа, самостоятельно выбирать поставщика, получать нужный товар и услуги и расплачиваться за них.*

Расчётные счета

Но с выходом в 2010 году Федерального закона № 83-ФЗ автономные учреждения получили годовое «разрешение» иметь наряду с расчётными лицевыми счетами в соответствующих казначействах (финансовых органах). Нет сомнений, что при наличии такой законодательной нормы учредители «уговорят» руководителей образовательных автономных учреждений, что открывать лицевые счета в органах казначейства (финансовых органах) — это очень правильно и очень хорошо.

Основной аргумент, выдвигаемый против передачи школам в прямое и непосредственное управление муниципальных (государственных) финансовых средств финансового обеспечения муниципального (государственного) заказа: нельзя школам доверять расходовать муниципальные (государственные) деньги — этому препятствует законодательство. Аргумент совершенно неубедительный.

В 1990-е годы до введения в действие Бюджетного кодекса РФ школы имели свои расчётные счета в банках, и ничего плохого при этом не наблюдалось, наоборот, можно говорить об определённой защищённости школ при совсем мизерных объёмах финансирования того времени. А законодательство, которое так легко изменяется, можно было бы также без особых проблем изменить в интересах школ и, в конечном итоге, в интересах учащихся. Была бы воля, а вот её, судя по всему и нет, хотя это во многом могло бы решить проблему реальной хозяйственной самостоятельности, и для многих школ — проблему повышения эффективности использования финансовых средств.

В Гражданском законодательстве до выхода Федерального закона № 83-ФЗ была норма, устанавливавшая, что школа несёт ответственность по своим долгам перед кредиторами только денежными средствами, находящимися у неё на счёте, учредитель же несёт субсидиарную, т.е. дополнительную, ответственность по обязательствам школы: другими словами, он должен при недостатке у школы денежных средств покрыть этот самый недостаток для полного расчёта с кредиторами.

Нынешнее законодательство освободило учредителей от субсидиарной ответственности: теперь школа сама несёт полную ответственность перед кредиторами, причём ответственность распространяется не только на денежные средства, но и на определённую часть имущества. Однако имущество, которое находится в распоряжении школы, — собственность учредителя, и если на это имущество будет обращено взыскание, то учредитель (собственник) всё равно пострадает.

Но, видимо, государственное или муниципальное имущество, переданное школам в оперативное управление, за исключением недвижимости и особо ценного имущества, которое может быть утрачено в результате удовлетворения претензий кредиторов, не очень заботит собственников этого имущества. Другое дело деньги: они всегда под рукой, хотя и находятся в государственной или муниципальной казне.

Ответственность

По сложившейся схеме распределения ответственности между учредителем и школой во всех случаях вина и ответственность за результаты финансово-хозяйственной деятельности возлагаются на школу. В современной практике в абсолютном большинстве случаев кредиторская задолженность (чаще всего эта задолженность связана с неплатежами за коммунальные услуги) наступает в результате неполного или несвоевременного перечисления финансовых средств на счета этих учреждений их учредителями.

Если сумма неуплат вместе с пени и штрафами наберёт большая, то при современном порядке суд может взыскать со школы — бюджетного учреждения — внебюджетные деньги, при их нехватке — бюджетные (имеющиеся на лицевом счёте), а если и всех этих денег не хватит, чтобы погасить задолженность, то в счёт долга может быть описано и распродано имущество школы. Запрещается описывать и продавать любое недвижимое имущество, а также особо ценное движимое имущество, полученное от собственника или купленное на средства собственника. В результате вины учредителя может пострадать школа. А что такое школа? Это прежде всего дети — ученики.

Независимость

Самостоятельность и свобода деятельности школ (конечно, в пределах, установленных законодательством) подразумевают и определённую независимость. От кого должна быть независима школа? На этот вопрос даёт ответ проект нового закона об образовании: «Управление системой образования в Российской Федерации осуществляется на принципах законности, демократии, автономии образовательных организаций...». Эта проектируемая норма представляет собой призыв-требование к органам управления образованием и, надо думать, к должностным лицам этих органов. Она призывает и требует, чтобы в своей руководящей деятельности эти органы, точнее — действующие от их имени должностные лица, всегда помнили, что школы обладают установленными академическими свободами, законодательно наделены самостоятельностью при осуществлении своих уставных функций и в этой деятельности независимы от органов управления.

А.М. Кац

Автономность школы реальная и мнимая

Наличие этой нормы в статье об управлении системой образования не случайно: в последние годы авторитарный стиль управления всё более и более утверждается во многих региональных и муниципальных органах управления образованием. Многие руководители школ вполне готовы работать самостоятельно, но довольно часто органы управления образованием оставляют им роль беспрекословных исполнителей, сами руководят каждой подчинённой им школой в отдельности, а не системой образования на территории, как положено. При таком управлении любые нормы закона, призванные обеспечить автономность школ, не в силах придать школам реальной самостоятельности.

Правда и полуправда

Говорят, что полуправда гораздо хуже правды, поскольку она очень похожа на правду, но таковой не является. Нечто подобное можно сказать и о свободе, самостоятельности и независимости школ. Изменения, внесённые в законодательство, даровавшие школам свободу и самостоятельность, привели лишь к тому, что многократно возросла их ответственность за результаты как основной (уставной) образовательной, так и финансово-хозяйственной деятельности; реальной же самостоятельности ни законодательно, ни на практике у них нет.

Учредитель в определённой мере и по определённым вопросам обязан (в пределах своей компетенции) принимать активное участие в деятельности школы, соответственно он должен нести определённую ответственность за результаты её деятельности.

В подпунктах 1–4 пункта 3 статьи 32 Закона РФ «Об образовании» установлена ответственность образовательного учреждения за невыполнение функций, отнесённых к его компетенции; реализацию не в полном объёме образовательных программ в соответствии с учебным планом и графиком учебного процесса; качество образования своих выпускников; жизнь и здоровье учащихся, воспитанников и работников школы во время образовательного процесса; нарушение их прав и свобод.

Там же в подпункте 5 указано, что образовательное учреждение несёт ответственность за «иные действия, предусмотренные законодательством Российской Федерации». Получается, что школа несёт ответственность не за нарушения законодательства, а за любые свои действия. Конечно, это оговорка, связанная с тем, что в законе слово «ответственность» используется не в значении «юридическая ответственность». Но оговорка эта вполне симптоматична.

При этом отметим, что в действующем Законе «Об образовании» и в проекте нового федерального закона «Об образовании в Российской Федерации» не идёт речи о какой-либо ответственности учредителей и органов управления образованием всех уровней.

Проблем, с которыми сталкиваются руководители школ при реализации принципа автономности образовательных учреждений, намного больше, чем те, что названы в этой статье. Но и того, что рассмотрено, вполне достаточно, чтобы ответить на вопрос, почему многие школы и их директора в современных условиях не очень-то стремятся к финансово-хозяйственной самостоятельности и иным благам, которые им сулит обещанная законом свобода.

Анатолий Моисеевич Кац

доцент кафедры теории и практики управленческой деятельности в образовании Академии повышения квалификации и профессиональной переподготовки работников образования