

Каким быть образовательному учреждению: автономным, казённым или бюджетным?

А.Б. Вифлеемский

Закон об автономных учреждениях изменялся неоднократно, практическая реализация положений федерального законодательства во многих регионах приводит к привычному российскому результату — когда «хотели, как лучше, но получилось, как всегда». Поэтому ответ на вопрос, какой тип учреждения лучше для школы, не так прост, как кажется...

• Финансово-хозяйственные механизмы • типы государственных и муниципальных учреждений • автономные учреждения (АУ) • бюджетные учреждения (БУ) • казённые учреждения (КУ) • бюджетная реформа • закупки для государственных (муниципальных) нужд

Три типа государственных (муниципальных) учреждений

В результате реализации Федерального закона от 8 мая 2010 г. № 83-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием правового положения государственных (муниципальных) учреждений» в России теперь три типа государственных (муниципальных) учреждений.

Привычное бюджетное учреждение в рамках нового правового регулирования типов учреждений превратилось в казённое учреждение.

Казённое учреждение определяется как государственное (муниципальное) учреждение, оказывающее государственные (муниципальные) услуги, выполняющее работы и (или) исполняющее государственные (муниципальные) функции для реализации предусмотренных законодательством России полномочий органов государственной власти (государственных органов) или органов местного самоуправления, финансовое обеспечение деятельности которого осуществляется за счёт средств соответствующего бюджета на основании бюджетной сметы.

Казённое учреждение имеет смету такую же, как до этого имело бюджетное учреждение. Любые средства, полученные казёнными учреждениями от приносящей доходы деятельности (которую они могут осуществлять только в случаях, предусмотренных их учредительными документами), поступают в соответствующий бюджет бюджетной системы России. Их могут и не вернуть из бюджета, что в ряде регионов уже давно

делается, например, по средствам, получаемым от аренды помещений, находящихся в оперативном управлении школ.

В целом ничего нового в регулировании казённых учреждений нет, это привычные «старые» бюджетные учреждения, у которых финансово-хозяйственная самостоятельность возможна лишь на словах.

Бюджетное учреждение определяется теперь как некоммерческая организация, созданная Российской Федерацией, субъектом РФ или муниципальным образованием для выполнения работ или оказания услуг в целях реализации предусмотренных законодательством полномочий соответственно органов государственной власти (государственных органов) или органов местного самоуправления в сферах науки, образования, здравоохранения, культуры, социальной защиты, занятости населения, физической культуры и спорта, а также в иных сферах.

Это определение дословно совпадает с определением автономного учреждения, но автономное можно создавать не во всех сферах, а только в случаях, предусмотренных законом.

Таким образом, «новое» бюджетное учреждение — это «недоделанное» автономное учреждение, искусственно придуманная организационно-правовая форма для того, чтобы с минимальным шумом провести кардинальную бюджетную реформу — снять ответственность государства за такие учреждения, при этом мало что предложив им взамен. В отличие от автономных бюджетные учреждения практически не получают существенной финансово-хозяйственной самостоятельности, но также лишаются субсидиарной ответственности со стороны государства (муниципалитета).

В результате при недостаточности средств на уплату каких-либо долгов (включая долги по оплате дорожающих коммунальных услуг) может быть обращено взыскание на имущество бюджетного учреждения (за исключением недвижимого имущества и имущества, отнесённого к категории особо ценного движимого). Поэтому в ряде регионов к особо ценному имуществу стали относить почти всё имущество, имеющееся у учреждения (некоторые туда включали даже имущество, которое в связи с полной амортизацией учитывалось за балансом). Впрочем отнесение имущества к «особо ценному движимому» осуществляется так же, как и для автономных учреждений (с разницей в регионах в незначительных нюансах).

Финансово-хозяйственная самостоятельность бюджетных учреждений по-прежнему ограничена, так как важнейшие вопросы всё также необходимо согласовывать с учредителем. Этим бюджетное учреждение формально отличается от автономного, где часть полномочий учредителя передаётся наблюдательному совету, который, например, даёт заключение о плане финансово-хозяйственной деятельности, тогда как у бюджетного учреждения его утверждает учредитель. Впрочем, теоретически учредитель бюджетного учреждения может передать полномочия по утверждению плана финансово-хозяйственной деятельности школы её директору. Но нам такие случаи не известны.

В то же время на практике чаще всего наблюдательный совет автономного учреждения играет роль «прокладки» между учредителем и руководителем школы: все решения по-прежнему принимает учредитель, все документы также утверж-

дает учредитель, а роль членов наблюдательного совета сводится к оформлению необходимых бумаг, хотя основные бумаги — государственные (муниципальные) задания и планы финансово-хозяйственной деятельности (ФХД) оформляются как для бюджетных, так и для автономных учреждений и требования к ним таковы, что в ряде регионов планы ФХД — это перелицованные сметы доходов и расходов. Государственные (муниципальные) задания при этом — многостраничные документы, для оформления которых требуется приложить значительные усилия, однако никакой роли в деятельности школы они не играют. Как и раньше, ключевое значение имеют план приёма и сетевые показатели (контингент школы). При этом перевыполнение показателей, как и прежде, обычно не влечёт за собой никакого увеличения финансирования, точно также как и невыполнение плана не влечёт обязательного сокращения объёмов финансового обеспечения государственного (муниципального) учреждения.

Школа, как бюджетное или автономное учреждение, должна вести в соответствии с государственными (муниципальными) заданиями деятельность, связанную с оказанием услуг, относящихся к её основным видам деятельности. При этом и бюджетное, и автономное учреждение не вправе отказаться от выполнения государственного (муниципального) задания, каким бы недостаточным ни казалось его финансовое обеспечение.

Финансовое обеспечение выполнения государственного (муниципального) задания бюджетным или автономным учреждением осуществляется в виде субсидий из соответствующего бюджета бюджетной системы Российской Федерации. Для муниципальных школ это бюджет соответствующего муниципального образования, для государственных (школы в Москве и Санкт-Петербурге) — бюджет субъекта РФ.

Законом № 83-ФЗ было определено, что школа как бюджетное учреждение осуществляет операции с поступающими ему в соответствии с законодательством средствами через лицевые счета, открываемые в территориальном органе Федерального казначейства или финансовом органе субъекта РФ (муниципального образования) в порядке, установленном законодательством Российской Федерации.

Финансирование бюджетных учреждений должно осуществляться так же, как и автономных — субсидиями на выполнение государственного (муниципального) задания. При этом в подавляющем числе регионов все бюджетные средства будут использоваться и бюджетными, и автономными учреждениями через счета в органах казначейства. Субсидии на практике выделяются с подразделением на различные коды и подкоды бюджетной классификации, которые по-прежнему определяет Минфин России. Однако нередко для автономных учреждений при выделении субсидий используются более укрупнённые коды.

Преимущества АУ над БУ

В книге, посвящённой новому правовому положению государственных (муниципальных) учреждений¹, мы писали о преимуществах АУ над БУ, однако после этого в действующем законодательстве произошли существенные изменения.

На страницах журнала «Народное образование» мы уже писали о грядущем «совершенствовании» автономных учреждений, и оно было произведено Федеральным законом от 18.07.2011

¹ Вифлеемский А.Б. Закон о монетизации бюджетной сферы: Федеральный закон от 08.05.2010 № 83-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием правового положения государственных (муниципальных) учреждений / М.: МПСИ; Воронеж: МОДЭК, 2011 (Серия «Библиотека юриста»).

№ 239-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием правового положения автономных учреждений», значительно сблизившим автономные и бюджетные учреждения, нивелировав одно из существенных отличий — возможность использовать собственный расчётный счёт в банке. Тогда же был принят Федеральный закон от 18.07.2011 № 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц», значительно осложнивший использование второго преимущества.

Поэтому стоит повнимательнее посмотреть, сохранились ли преимущества автономных учреждений над бюджетными. Теоретически все преимущества сохранились, но теперь их реализация в большей мере зависит от позиции учредителя школы. В то же время авторитетные директора школ — автономных учреждений могут и настаивать на реализации своих прав, предоставленных Федеральным законом от 03.11.2006 № 174-ФЗ «Об автономных учреждениях».

Итак, *первое преимущество*. Автономные учреждения по-прежнему могут открывать счета в кредитных организациях. Согласно действующей редакции части 3 статьи 2 Федерального закона № 174-ФЗ у них есть возможность иметь как расчётный счёт в банке, так и лицевой счёт в органах казначейства. Для того чтобы открыть счёт в банке, руководителю надо заручиться одобрением Наблюдательного совета. Также АУ вправе размещать средства на депозитах и совершать сделки с ценными бумагами. Это открывает широкие возможности для работы с благотворителями — если, конечно, найдутся желающие дать столько денег, чтобы школа затем могла что-то существенное покупать на проценты от их размещения.

Более реальна возможность накапливать на счёте в банке средства на крупные приобретения (дорогостоящее оборудование и т.п.). И конечно, при ведении производственной деятельности школе значительно удобнее работать с банком, чем с органами казначейства.

Второе принципиальное преимущество заключается в том, что на автономные учреждения по-прежнему не распространяются положения Федерального закона от 21.07.2005 № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд». Федеральным законом от 18.07.2011 № 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц» автономным учреждениям предписано принимать собственные положения о закупках (о чём пойдёт речь ниже), а при их отсутствии выполнять требования Федерального закона № 94-ФЗ. И если не вмешается учредитель и не станет заставлять заключать договора со специализированными организациями (которые осуществляют закупки для нужд муниципалитета), то автономным учреждениям, действуя на основании своих положений о закупках, очень удобно приобретать необходимые им товары, работы, услуги.

Бюджетные учреждения не являются более получателями бюджетных средств, (в отличие от автономных учреждений), на них по-прежнему распространяются положения, установленные законодательством о размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд. Бюджетные учреждения обязаны также вести реестры закупок, осуществлённых без заключения договоров (контрактов), в порядке,

установленном бюджетным законодательством Российской Федерации для получателей бюджетных средств.

Поэтому для школ, особенно занимающихся производственной деятельностью, возможность осуществлять закупки без выполнения всё более жёстких требований Федерального закона № 94-ФЗ — весьма важное преимущество формы «автономное учреждение».

И ещё об одном преимуществе. Для небольших школ (численностью работников менее 100 человек) весьма интересным может оказаться такое преимущество автономных учреждений, как возможность применять упрощённую систему налогообложения (УСН). Хотя снижение налогообложения при использовании УСН сегодня и не столь велико, как прежде, всё же можно на законных основаниях «оптимизировать» налогообложение. Однако здесь надо очень внимательно просчитывать возможности оптимизации исходя из конкретных условий деятельности школы.

План финансово-хозяйственной деятельности

Бюджетному и автономному учреждению необходимо составлять план финансово-хозяйственной деятельности. При этом план ФХД является одним из документов, открытый доступ к которым должен быть обеспечен школой.

С 1 января 2012 г. вступил в силу приказ Минфина России от 28.07.2010 № 81н, утверждающий Требования к плану финансово-хозяйственной деятельности государственного (муниципального) учреждения. На основании этого приказа орган, осуществляющий функции и полномочия учредителя, вправе утвердить единую форму плана для государственного (муниципального) бюджетного учреждения. При этом согласно пункту 16 Требований учредитель может утвердить как единую форму плана ФХД для бюджетных и автономных учреждений, так и две отдельные формы для каждого вида учреждений.

Согласно пункту 10 Требований при формировании плановых показателей поступлений школа должна отразить, в частности:

- субсидии на выполнение государственного (муниципального) задания;
- целевые субсидии;
- поступления от оказания школой услуг (выполнения работ), относящихся в соответствии с уставом к её основным видам деятельности, которые для физических и юридических лиц предоставляются на платной основе, а также поступления от иной приносящей доход деятельности.

В то же время на практике организация работы с планом будет основываться на опыте работы с бюджетной сметой «старого» бюджетного учреждения.

Структура Плана финансово-хозяйственной деятельности следующая:

1. *Заголовочная (вступительная) часть.* В этой части документа отражаются идентификационные данные школы, а также её учредителя. Дополнительно указывается плановый период, на который представляются сведения, и наименования единиц измерения показателей объёма услуг (как стоимостных, так и количественных (натуральных)).

Основа плана финансово-хозяйственной деятельности — планируемые финансовые показатели, отражаемые в рублях с точностью до двух знаков после запятой. Учитывая, что данные указываются в тысячах рублей, два знака после запятой означают не копейки, а десятки и сотни рублей.

2. *Основная (содержательная) часть.* Этот раздел плана включает текстовую (описательную) и табличную (поясняющую) части. В текстовой (описательной) части указываются:

- цели деятельности в соответствии с федеральными законами, другими нормативными правовыми (муниципальными) актами и уставом школы;
- виды деятельности, относящиеся к основным в соответствии с уставом школы;
- перечень услуг (работ), относящихся в соответствии с уставом к основным видам деятельности, которые для физических и юридических лиц предоставляются за плату;
- общая балансовая стоимость недвижимого государственного (муниципального) имущества на дату составления плана (с учётом стоимости имущества, закреплённого собственником имущества за школой на праве оперативного управления; приобретённого школой за счёт выделенных собственником имущества школы средств; приобретённого школой за счёт доходов, полученных от иной приносящей доход деятельности);
- общая балансовая стоимость движимого государственного (муниципального) имущества на дату составления плана, в том числе балансовая стоимость особо ценного движимого имущества;
- иная информация по решению органа, осуществляющего функции и полномочия учредителя.

В *табличной* части плана указываются показатели финансового состояния школы (данные о нефинансовых и финансовых активах, обязательствах на последнюю отчётную дату, предшествующую дате составления плана), плановые показатели по поступлениям и выплатам школы.

Поступления в плане финансово-хозяйственной деятельности должны детализироваться по субсидиям на выполнение задания учредителя, доходов от оказания платных услуг и других поступлений. При этом доходная часть платной услуги формируется на основании цены на неё, утверждённой учредителем. Обратим внимание на то, что если платная услуга облагается НДС, её стоимость определяется с учётом этого налога. Уплата НДС и налога на прибыль возможна только за счёт средств, поступивших от покупателей. Поэтому сумма этих налогов должна быть запланирована в поступлениях со знаком «минус» (собственно говоря, так же как и при составлении сметы).

Эти поступления отражаются школой на основании информации, предоставленной учредителем на этапе формирования проекта бюджета на очередной финансовый год. Плановые показатели по поступлениям указываются по видам работ (услуг).

Таблица «Показатели поступления и выбытия по выплатам учреждения» представляет собой своего рода кассовый план школы. В таблице указываются:

- планируемые остатки денежных средств на лицевых счетах в казначействе или на расчётных счетах в кредитных организациях на начало года;
- суммы поступлений по их видам (субсидии, бюджетные инвестиции, поступления средств на выплату публичных обязательств физическим лицам и т.п.);
- поступления от оказания школой услуг (выполнения работ) в рамках приносящей доход деятельности;
- поступления от реализации ценных бумаг;
- планируемые остатки денежных средств на лицевых счетах в казначействе или на расчётных счетах в кредитных организациях на конец года.

Плановые показатели по выплатам должны формироваться школой с учётом выплат, указанных в плане, с детализацией до уровня групп и статей классификации операций сектора государственного управления бюджетной классификации РФ, а по группе «Поступление нефинансовых активов» — с указанием кода группы классификации операций сектора государственного управления.

Объёмы поступлений от оказания школой услуг (выполнения работ), относящихся в соответствии с её уставом к основным видам деятельности и предоставляемых физическим и юридическим лицам на платной основе, планируются в соответствии с порядком определения платы, установленным учредителем на основании совместного Приказа Минфина России и Минэкономразвития России от 29.10.2010 № 137н/527 «О Методических рекомендациях по расчёту нормативных затрат на оказание федеральными государственными учреждениями государственных услуг и нормативных затрат на содержание имущества федеральных государственных учреждений».

В расходной части приводятся только статьи и подстатьи расходов, по которым бюджетное учреждение предусматривает затраты. Коды операций сектора государственного управления (КОСГУ) устанавливаются в соответствии с Приказом Минфина России от 28.12.2010 № 190н «Об утверждении Указаний о порядке применения бюджетной классификации Российской Федерации».

Содержательная часть документа должна включать раздел о порядке утверждения плана финансово-хозяйственной деятельности, который предусматривает процедуру его утверждения и уточнения показателей.

После утверждения в установленном порядке федерального закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период план при необходимости уточняется школой и направляется на утверждение учредителю.

Соответствующие показатели плана (связанные с принятием закона о федеральном бюджете) уточняются школой не позднее одного месяца после официального опубликования этого закона. Показатели плана, связанные с выполнением государственного задания, и показатели по приносящей доход деятельности уточняются учредителем.

После уточнения показателей составляется новый план. Его показатели не должны вступать в противоречие по кассовым операциям по выплатам, проведённым до внесения изменений в план, т.е. правка в той части, которая исполнена, не допускается.

Изменения вносятся при наличии у школы соответствующих обоснований и расчётов величины изменённых показателей (уменьшение (–), увеличение (+) в соответствии с установленным школе государственным заданием.

Несмотря на подробное изложение различных показателей в плане, бюджетное учреждение формально самостоятельно определяет направление расходования средств, за исключением целевых субсидий, и представляет свои предложения учредителю, автономное же учреждение получает заключение от наблюдательного совета.

3. *Заключительная (оформляющая) часть* плана должна содержать подписи должностных лиц, ответственных за сведения, включённые в план: руководителя школы (уполномоченного им лица), руководителя финансово-экономической службы школы (или иного уполномоченного руководителем лица), исполнителя документа.

План государственного (муниципального) автономного учреждения (План с учётом изменений) утверждается руководителем автономного учреждения на основании заключения наблюдательного совета автономного учреждения. Проект плана ФХД подлежит рассмотрению и согласованию членами наблюдательного совета автономного учреждения. Копия заключения наблюдательного совета по итогам рассмотрения плана ФХД направляется учредителю. На наблюдательном совете также по представлению руководителя автономного учреждения рассматривается отчёт о его выполнении.

План государственного (муниципального) бюджетного учреждения (План с учётом изменений) утверждается органом, осуществляющим функции и полномочия учредителя. В то же время учредитель вправе в установленном им порядке предоставить право утверждать План (План с учётом изменений) руководителю государственного (муниципального) бюджетного учреждения. Однако сомнительно, что это будет широко использоваться в практике деятельности муниципальных образовательных учреждений (на федеральном уровне такие решения в отношении федеральных государственных бюджетных образовательных учреждений более чем вероятны, учитывая, что руководителям таких учреждений ранее предоставлялось право утверждать сметы).

Поскольку план ФХД должен быть утверждён перед началом финансового года, его нужно утверждать в ноябре-декабре предыдущего отчётного года. На практике же планы финансово-хозяйственной деятельности школы получают не только после новогодних праздников, но и вообще в феврале следующего года. При этом во многих случаях получают от централизованных бухгалтерий уже с распределением средств по статьям расходов, точно так же, как раньше получали смету.

Закупки автономного учреждения

С 1 января 2012 г. вступил в силу (за исключением отдельных положений) Федеральный закон от 18.07.2011 № 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц», который предусматривает, что помимо заказчиков, прямо перечисленных в Федеральном законе № 94-ФЗ, при определённых условиях под действие этого закона подпадают и автономные учреждения. При этом если для государственных автономных учреждений закон уже вступил в силу, то для муниципальных автономных учреждений он вступит в силу лишь с 1 января 2014 года, если на местном уровне не будет принято решение о более ранней дате начала его применения.

Для того чтобы не подпадать под действие Федерального закона № 94-ФЗ, автономные учреждения должны принять наблюдательным советом и разместить на своём (а с 1 июля 2012 г. — на официальном) сайте Положение о закупке.

Положение о закупке — это документ, который регламентирует закупочную деятельность заказчика и должен содержать требования к закупке, в том числе порядок подготовки и проведения процедур закупки (включая способы закупки) и условия их применения, порядок заключения и исполнения договоров, а также иные связанные с обеспечением закупки положения.

Кроме того, необходимо разработать и утвердить План закупки товаров, работ, услуг (на срок не менее года). Этот план размещается на официальном сайте. Требования к форме, порядку формирования должны быть установлены Правительством РФ.

На официальном сайте также должны размещаться извещения о проведении закупки, документация о закупке, проект договора, протоколы, составляемые во время закупки и иная информация, предусмотренная положением о закупке.

Предусмотрена и отчётность — не позднее 10-го числа месяца, следующего за отчётным, автономное учреждение — заказчик на официальном сайте размещает сведения:

- о количестве и об общей стоимости договоров, заключённых заказчиком по результатам закупки товаров, работ, услуг;
- о количестве и об общей стоимости договоров, заключённых заказчиком по результатам закупки у единственного поставщика (исполнителя, подрядчика).

Школа — автономное учреждение вправе не размещать на официальном сайте сведения о закупке товаров, работ, услуг, если стоимость закупки не превышает 100 тыс. рублей (хотя у единственного поставщика можно закупать товары, работы, услуги и более 100 тыс. рублей).

Положение о закупке уже часто предлагают делать на основе требований Федерального закона № 94-ФЗ. Однако это отнюдь не обязательно, более того это делать нецелесообразно, так как в этом случае будет потеряно важное преимущество организационно-правовой формы «автономное учреждение».

Лучше учесть некоторые положения Федерального закона № 94-ФЗ, но составить положение так, чтобы школе было удобно его применять.

В соответствии с требованиями закона Положение о закупках должно соответствовать принципам (пункт 1 статьи 3 Федерального закона № 223-ФЗ):

- информационной открытости;
- равноправия, справедливости, отсутствия дискриминации и необоснованных ограничений конкуренции по отношению к участникам закупки;
- целевого и экономически эффективного расходования денежных средств на приобретение товаров, работ, услуг (с учётом, при необходимости, стоимости жизненного цикла закупаемой продукции) и реализации мер, направленных на сокращение издержек заказчика;
- отсутствия ограничения допуска к участию в закупке путём установления неизмеряемых требований к её участникам.

Закон устанавливает, что в положении о закупке могут быть предусмотрены иные (помимо конкурса или аукциона) способы закупки (часть 3 статьи 3 Федерального закона № 223-ФЗ). К такому относится закупка у единственного поставщика, причём перечень случаев, когда осуществляется такая закупка, может быть указан в Положении о закупке более широким, чем предусмотренных для казённых и бюджетных учреждений Федеральным законом № 94-ФЗ.

Ещё одним способом закупки может быть запрос котировок, причём его регламентация может быть намного мягче, чем предусмотренная в Федеральном законе № 94-ФЗ.

Возможно, что и Федеральный закон № 223-ФЗ будет «совершенствоваться», т.е. ужесточаться, однако в настоящее время, в отличие от федерального законодательства о закупке товаров, работ и услуг для государственных и муниципальных нужд, этот закон не требует обязательного применения в отдельных случаях такого способа закупки, как открытый аукцион в электронной форме. Поэтому автономное учреждение (с помощью своего наблюдатель-

ного совета, который утверждает положение о закупке) может самостоятельно решить, будет ли применяться данный способ закупки и как будут применяться другие способы закупки.

Учитывая, что если грамотно написать Положение о закупке, вполне можно действовать согласно ему, не нарушая федерального законодательства, автономные учреждения всё ещё находятся в более привлекательном положении для эффективного ведения хозяйственной деятельности.

Итак:

Теоретически автономное учреждение даёт больше возможностей, чем бюджетное, однако эти возможности постепенно сводятся «на нет» изменениями федерального законодательства. Кроме того, практическая реализация этих возможностей во многом зависит от желания местных властей. Мало кто из руководителей муниципальных образовательных учреждений осмелится послушаться руководителя органа управления образованием, если тот не разрешает открыть собственный расчётный счёт в банке.

Печально также, что в тех регионах, где развивают автономные учреждения и предоставляют им более широкие права, уже очевидны тенденции злоупотребления этими правами. Местная администрация, стремясь уйти из-под процедур, предусмотренных Федеральным законом № 94-ФЗ, проводят необходимые им закупки с помощью подведомственных автономных учреждений. И автономные учреждения уже получают санкции от контролирующих органов. Так, например, в городе Кирове городская администрация выделила своей методической службе, оформленной в виде автономного учреждения, субсидию в размере 6,5 млн рублей на разработку информационного портала для нужд управления образованием. Методическая служба заключила договор с неким обществом с ограниченной ответственностью, к которому и перекочевали деньги.

Процитирую, как были оценены такие действия в решении Управления Федеральной антимонопольной службы по Кировской области от 11.11.2011 № 56/03-11:

«признать в действиях Муниципального образовательного автономного учреждения дополнительного профессионального образования «Центр повышения квалификации работников образования г. Кирова» факт нарушения:

2.1. Пункта 2 части 1 статьи 17 Федерального закона «О защите конкуренции», выразившегося в создании участнику торгов преимущественных условий участия в торгах.

2.2. Пункта 2 части 1 статьи 15 Федерального закона «О защите конкуренции», выразившегося в необоснованном препятствовании осуществлению деятельности хозяйствующих субъектов на рынке разработки программных продуктов путём расходования средств из бюджета г. Кирова на товары, работы, услуги, необходимые для муниципальных нужд муниципального образования «Город Киров» и соответственно без соблюдения процедур, предусмотренных Федеральным законом от 21.07.2005 г. №94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд», что ограничивает права хозяйствующих субъектов, действующих на данном товарном рынке, на участие в торгах, а также обжалование результатов торгов в порядке, предусмотренном Федеральным законом

от 21.07.2005 г. №94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд».

2.3. Части 3 статьи 15 Федерального закона «О защите конкуренции», выразившегося в совмещении функций хозяйствующего субъекта и функций органа местного самоуправления при расходовании средств из бюджета г. Кирова на товары, работы, услуги, необходимые для выполнения муниципальных нужд муниципального образования «Город Киров».

Таким образом, приходится констатировать, что в результате сегодня сложилась весьма неожиданная для реформаторов ситуация: наибольшие возможности теоретически есть у автономных учреждений, но практическая их реализация зависит в большей степени от желания местных властей, чем от инициативы руководителей учреждений. При этом риски функционирования в режиме автономных учреждений растут, в том числе и риски привлечения их к преступной деятельности чиновниками (ведь незаконный уход от выполнения требований Федерального закона № 94-ФЗ правомерно рассматривается в качестве правонарушения).

А наиболее спокойная и прогнозируемая жизнь — у казённых учреждений, оставшихся под законной опекой государства. Учитывая, что всё меньше инициативных руководителей остаётся в системе образования, для многих из них функционирование в статусе казённого учреждения наиболее выгодно. В то же время «по умолчанию» школы остались бюджетными (со старым названием, но новым организационно-экономическим механизмом), и таких школ большинство. За ширмой «нового механизма» на самом деле скрывается привычный диктат чиновников, смета доходов и расходов (пусть и с новым названием). И неэффективным чиновникам объективно выгодно существование большинства школ именно в таком качестве. Ключевое изменение: формально ответственность с государства за такие учреждения снята, что и требовалось реформаторам.

Такое двуликое бюджетное учреждение мы считаем самой нерациональной формой из существующих для государственных и муниципальных учреждений. Однако, к сожалению, именно за ней — будущее, именно таких учреждений будет большинство и вся модернизация образования неизбежно утонет в этом лицемерном «бюджетном» болоте. До тех пор, пока не начнётся новый этап «оптимизации», в рамках которого эти учреждения начнут ликвидировать под разными благовидными и не очень предлогами.

В 2009 году мы давали ответ на вопрос: «Какую форму лучше выбрать школе?».

Ответ был таков:

«Если школа хочет развиваться, что невозможно в существующих условиях без привлечения внебюджетных средств, если школа работает в режиме «школа-хозяйство», то единственный выход для школы — перейти в автономное учреждение. Как бы страшно это ни казалось.

Если же школа не имеет внебюджетных доходов, не зарабатывает денег (по крайней мере легально), то такой школе лучше всего выбрать тип «казённое учреждение» (если, конечно, это разрешат местные власти)».

Несмотря на изменения в действующем законодательстве, ответ не изменился.

Анатолий Борисович Вифлеемский,
действительный член Академии педагогических и социальных наук, доктор
экономических наук, г. Нижний Новгород