

ФЕДЕРАЛЬНЫЙ ЗАКОН № 83-ФЗ: новые функции и приоритеты школ

Анатолий Моисеевич Кац,

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

Федеральный закон от 8 мая 2010 года № 83-ФЗ, который называют Законом о бюджетных учреждениях, был принят с большой поспешностью, удивившей педагогическое сообщество, да и общество в целом. Такая поспешность вызвала настороженность, поскольку текст закона объёмен и сложен. Закон предписывает внести указанные в нём изменения в 29 законодательных актов Российской Федерации. Среди них существенные изменения вносятся в такие трудные для восприятия даже специалистами законы, как Гражданский кодекс РФ, федеральные законы «О некоммерческих организациях», «Об общих принципах организации самоуправления» и другие. Кроме того, существенной переработке, в соответствии с Законом о бюджетных учреждениях, подверглись такие законодательные акты, как Бюджетный кодекс РФ, Федеральный закон «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд».

В истории построения российского законодательства известны случаи ускоренного принятия законов. Как правило, это так называемые непопулярные в народе законы, законы неоднозначные, последствия реализации которых плохо просчитаны. Они принимались без особого сопротивления общества, поскольку оппозиция и здравомыслящие специалисты не успевали развернуть протестную кампанию и настроить общество соответствующим образом. Не следует спешить с выводами, но похоже, что закон о бюджетных учреждениях относится именно к таким законам.

Основной сюжет Закона

Основной сюжет Закона прост и понятен. Вместо имеющихся двух

типов учреждений (автономное, бюджетное) вводится деление всех государственных и муниципальных учреждений на три типа: казённые, бюджетные и автономные учреждения.

В тех учреждениях, которые по воле их учредителя становятся казёнными, существенные изменения по поводу самостоятельности финансовой и хозяйственной деятельности законом не предусматриваются. Они, в основном, действуют в рамках тех правовых норм, которые регулировали (и пока ещё регулируют) деятельность всех бюджетных учреждений до принятия нового Закона о бюджетных учреждениях.

Другие учреждения — их абсолютное большинство — становятся либо автономными, либо остаются бюджетными. Но бюджетными они остаются только

по названию — меняется их правовое положение. Бюджетные, также как и автономные учреждения, снимаются с огульного бюджетного финансового довольствия. Вместо понятия «финансирование» для них вводится понятие «финансовое обеспечение государственного или муниципального заказа». Предполагается, что учредитель школы, а точнее, орган, исполняющий его функции, будет определять задание каждой из них (в нашем случае это число учащихся, которых следует обучить в конкретной школе), а затем с помощью установленных нормативов, исчисляемых в расчёте на одного ученика, определит сумму, которую следует выделить каждой школе.

Закон определяет, что финансовые средства с лицевого счёта будут выдаваться школам не по смете (смета и, соответственно, сметное финансирование отменяются), а в соответствии с заявками школы. При этом бюджетные средства, выделяемые школам на выполнение государственного или муниципального заказа, будут выдаваться строго на нужды, необходимые для выполнения этого заказа.

По замыслу авторов законопроекта, бюджетным учреждениям даётся право заниматься деятельностью, приносящей доход. И вот этим доходом, а также материальными и прочими ресурсами, приобретёнными за счёт этих доходов, школа может распоряжаться самостоятельно, т.е. почти как собственностью (за исключением недвижимости). Кроме того, режим самостоятельного распоряжения распространяется и на другое движимое имущество, закреплённое учредителем за школой, но только на то, которое не относится к категории особо ценного. К особо ценному имуществу законодательство относит не только имущество, стоимость которого высока, но и другое движимое имущество, без которого осуществление школой своей уставной деятельности будет существенно затружено.

Но свобода требует жертв, за свободу надо чем-то платить. И Закон о бюджетных учреждениях устанавливает, что учредитель за эту самую свободную деятельность созданного им учреждения не несёт субсидиарной ответственности по обязательствам школы. Обычно субсидиарная (дополнительная) ответственность свойственна тройственным отношениям:

ОБРАЗОВАТЕЛЬНАЯ ПОЛИТИКА

кредитор — школа — учредитель. Но в соответствии с законодательным новшеством теперь субсидиарную ответственность по обязательствам школы учредитель будет нести только в случае, если это учреждение казённое.

Основная задумка и планируемые результаты реализации нового Закона

Законодательное обеспечение свободы, самостоятельности и автономности образовательных учреждений — это не самоцель, а попытка изменить неблагоприятную ситуацию, сложившуюся в образовании, которая сегодня характеризуется хроническим недофинансированием абсолютного большинства школ, в первую очередь расположенных в дотационных территориях. Недофинансирование влечёт за собой недостаточность материально-технической базы, низкий уровень заработной платы персонала школ, что отрицательно сказывается на качестве обучения и воспитания школьников. Предполагается, что принятый Закон сможет переломить сложившуюся ситуацию, причём без дополнительной нагрузки на региональные и муниципальные бюджеты соответствующих регионов и муниципальных образований.

По задумке авторов законопроекта все бюджетные учреждения становятся свободными (это не относится к казённым учреждениям) в своей финансово-хозяйственной деятельности. Пользуясь этой свободой, они прилагают все усилия для того, чтобы привлечь для своей основной и неосновной деятельности дополнительные финансовые ресурсы. Привлечённые ресурсы позволяют им быстро и эффективно обновлять свою материальную базу, повышать заработную плату работникам. Государство (в том числе в лице муниципальных образований) оплачивает государственный и муниципальный заказы на обучение определённого контингента учащихся,

А.М. Кац. **Федеральный закон № 83-ФЗ: новые функции и приоритеты школ**

обеспечивая тем самым гарантированную Конституцией бесплатность образования в пределах государственных образовательных стандартов. При этом с государства снимается нагрузка по содержанию имущества, не используемого в процессе исполнения государственного заказа, и, так уж получается, по развитию школ.

Став, по сути, субъектами рыночных отношений, школы, как и положено на рынке, начинают конкурировать между собой. Подбодривает эту конкуренцию так называемое подушевое финансирование. Всё это приводит к «битве» школ за ученика, за которым усердно «ходят деньги» и, в конечном счёте, за сумму бюджетного финансового обеспечения. Кроме того, школы получают полное право привлекать для своей основной и неосновной деятельности дополнительные ресурсы, обеспечивающие их эффективное функционирование и развитие.

В результате:

- конкурентная борьба за ученика приводит к резкому повышению качества педагогического труда в конкурирующих школах;
- учащиеся получают качественное бесплатное образование, гарантированное Конституцией, а также качественное дополнительное образование (на договорных началах);
- родители учащихся, да и другие представители населения, обрадованные этим фактом, несут в школу свои деньги в качестве спонсорской помощи, дара, пожертвований для того, чтобы дети в школе получили ещё более качественное среднее и дополнительное образование;
- школа богатеет и постоянно улучшает свою работу;
- работники школы получают достойную и очень достойную заработную плату, чему тоже очень рады, поэтому работают лучше и лучше;
- престиж учительской профессии поднимается, и у входа в школу выстраиваются очереди педагогов, желающих не покладая рук трудиться на благо школы, а у школы появляется возможность выбирать из них самых лучших.

Государство тоже радо потому, что без лишних затрат и усилий смогло поднять одну из самых затратных бюджетных отраслей социально-культурной сферы на небывалую высоту, обеспечив своему населению востребованное качественное образование.

Предполагается, что всё это благоденствие должно наступить не в результате того, что каждой школе дадут год-другой-третий попользоваться нефтеносной или газовой скважиной, а в результате реализации Федерального закона № 83-ФЗ.

Возможные источники реального финансового благополучия школ

Принятый в 2007 году Федеральный закон «Об автономных учреждениях» предоставил школам право обрести невиданную до того свободу, прежде всего, в вопросах финансово-хозяйственной деятельности. Однако школы не прельстились свободой, дарованной этим законом. Причин тому много. Главная из них, видимо, кроется в неспособности для абсолютного большинства школ затрат (труда, времени) и возрастающей во много раз ответственности за результаты как своей основной образовательной, так и хозяйственно-финансовой деятельности, с теми преимуществами, которое получает бюджетное учреждение, становясь автономным. К тому же Федеральный закон «Об автономных учреждениях» не даёт никаких гарантий, что автономное плавание таких учреждений будет вечным или хотя бы длительным: по закону учредитель в любой момент может вернуть автономное учреждение под своё крыло, сделав его опять бюджетным. А соблазн сделать это в отношении «разбогатевших» школ будет велик, так как управлять напрямую благополучной школой и престижно, и выгодно во всех отношениях.

Поскольку сами школы в основной своей массе не пожелали добровольно становиться автономными, то появился на свет Закон о бюджетных учреждениях, наделяющий

в обязательном законодательном порядке все государственные и муниципальные образовательные учреждения таким статусом, при котором они становятся близкими по степени свободы к автономным учреждениям.

С введением в действие Закона о бюджетных учреждениях финансово-хозяйственная деятельность школ должна существенно измениться. Одной из важнейших задач должна стать организация и осуществление деятельности, приносящей доход, а также фандрайзинг (англ. Fundraising) — процесс привлечения из разных источников денежных средств и иных ресурсов для нужд школы.

Встречается, и довольно часто, неправильное толкование законодательства, которое будто бы разрешает школам заниматься любым видом деятельности, лишь бы эта деятельность осуществлялась в рамках законодательства, и доход от этой деятельности использовался бы на нужды школы. На самом деле в законодательстве на этот счёт есть ограничения. В частности, гражданское законодательство устанавливает прямой запрет для бюджетных учреждений размещать денежные средства на депозитах в кредитных организациях, а также совершать сделки с ценными бумагами. Кроме того, в Гражданском кодексе, в Законе РФ «Об образовании», в Федеральном законе «О некоммерческих организациях» установлена специальная норма, разрешающая образовательным бюджетным учреждениям вести деятельность, приносящую доход, лишь постольку, поскольку это служит достижению целей, ради которых они созданы, и соответствующую этим целям.

Думается, что в первое время прокурорские и другие надзорно-контрольные органы не будут очень строго следить за исполнением этой нормы, давая школам возможность «заработать» там, где это им удастся. Главные требования будут заключаться в том, чтобы деятельность школы, приносящая доход, была разрешена законом, чтобы этот вид деятельности был закреплён в уставе школы, чтобы была лицензия на её осуществление (если требуется) и чтобы платились налоги в соответствии с налоговым законодательством.

Если же строго отнестись к законодательной норме, разрешающей школе осуществлять толь-

ОБРАЗОВАТЕЛЬНАЯ ПОЛИТИКА

ко ту приносящую доход деятельность, которая соответствует целям, ради которых создана и действует эта школа, то с полным правом к такой деятельности можно отнести только платные образовательные услуги. Думается, что именно эта деятельность чаще всего распространена в школах, и именно эту деятельность будут активно поддерживать и стимулировать их учредители.

Рассчитывать на то, что доходы от этой деятельности смогут во всех случаях покрыть потребность школ в дополнительных ресурсах, не приходится. Напомним, что школы вправе оказывать дополнительные образовательные услуги (на договорной основе) за пределами определяющих их статус образовательных программ и, естественно, за пределами федеральных государственных образовательных стандартов.

При планировании этой деятельности необходимо учитывать характерный для этой деятельности относительно высокий уровень затрат (зароботная плата, коммунальные, амортизационные расходы и др.) при довольно низкой платёжеспособности населения в абсолютном большинстве регионов страны, когда расценки на образовательные услуги невозможно установить на высоком уровне.

Бытует расхожее мнение, что с помощью платных образовательных услуг можно решить проблему повышения заработной платы педагогических работников школы. При этом имеется в виду, что существенно вырастет заработная плата работников, участвующих в платной образовательной деятельности школы. Представляется, что это некоторое лукавство. Ведь реально здесь речь идёт о получении ими дополнительного заработка за дополнительную работу, при этом дополнительная нагрузка будет отвлекать педагога от основной работы по образовательным программам школы, и это отрицательно скажется на качестве его труда. Конечно, многое зависит от масштабов платной образовательной деятельности школы. Некоторым школам

А.М. Кац. **Федеральный закон № 83-ФЗ: новые функции и приоритеты школ**

удастся развить эту деятельность настолько, что она позволит решить многие финансовые проблемы, которые у них возникнут с введением в действие Закона о бюджетных учреждениях. Однако для абсолютного большинства школ эту деятельность следует рассматривать как подспорье, которое не может коренным образом изменить финансово-материальное обеспечение школы.

Ещё один вид деятельности, который может принести школам доход и который при этом приветствуется органами управления образованием всех уровней, — это получение грантов за участие в различных проектах и конкурсах. Само участие школ в этой работе и полезно, и модно, и престижно, и часто бывает, что выгодно.

Законодательство прямым образом разрешает школам получать доход от сдачи в аренду имущества, хотя этот вид доходной деятельности, как правило, не соответствует целям, ради которых создано общеобразовательное учреждение. Сдача имущества в аренду, как и другие виды деятельности, направленные на получение дохода школой, не должны осуществляться с ущербом для её основной образовательной деятельности. Наибольшие преимущества при сдаче имущества в аренду получают школы, имеющие излишние помещения, которые можно сдать в аренду под офис. Но не все свободные помещения школа может сдать в аренду, а только те, доступ к которым ни в какой мере не создаёт помех учебным занятиям и отдыху учащихся.

Почти у всех школ есть возможность сдавать в аренду физкультурный и актовый залы и другие помещения на время, когда они не используются для занятий и школьных мероприятий. В каждом конкретном случае следует определить целесообразность сдачи в аренду этих помещений. Однако вряд ли этот вид приносящей доход деятельности будет доступен всем школам. Всё зависит от сложившихся на территории условий: в некоторых случаях востребованность в таких помещениях у потенциальных арендонимателей

может оказаться низкой, или предложение о сдаче в аренду этих помещений, особенно в больших и средних городах, может оказаться выше, чем спрос на них.

В других случаях может проявиться неготовность юридических лиц и населения платить достойную арендную плату, которая бы покрывала все расходы по содержанию этих помещений и приносила бы прибыль, ради которой вся эта аренда и затевается.

Есть много других видов деятельности, приносящих доход, которые и соответствуют, и не совсем соответствуют целям школы, но, тем не менее, они помогли бы улучшить материально-техническую базу школы и дали бы возможность увеличить заработную плату персоналу: это производство различных товаров, розничная торговля, оказание разнообразных услуг населению и многое другое. Какие-то школы возьмутся за организацию того или иного дела, какие-то посчитают для себя это неприемлемым. Всё зависит от конкретных условий, в которых действует школа, от её материальной базы, возможностей и способностей руководителя и коллектива школы в целом, и от множества других факторов.

А вот привлекать в школу дополнительные финансовые и материальные ресурсы от спонсоров, дарителей и тех, кто осуществляет пожертвования, придётся многим и многим школам. Уже сейчас эта деятельность получила широкое распространение.

В абсолютном большинстве случаев денежные средства в школу привлекаются в виде сборов денег с родителей. Но хотя и нельзя отрицать того, что есть определённая категория родителей, которые осуществляют эти пожертвования действительно добровольно, всё же основная часть родителей, хотя и делают регулярно взносы в копилку школы, считают, что это поборы. Благотворительную помощь школам должны оказывать физические и юридические лица, не связанные с процессом образования.

Однако спонсоры и благотворители, имеющие возможность помогать школам, не спешат проявить свои добродетели. Возможно, если правительство, другие властные структуры и органы местного самоуправления посодействуют школам в поиске физических лиц и организаций, желающих взять на себя бремя материальной помощи, то, вероятно, многие школы обзаведутся источниками дополнительного финансирования. Благотворители, которые осуществляют свою деятельность действительно добровольно, а их не так уж и мало, уже давно нашли объекты для своей благотворительной деятельности и многие из них давно и реально оказывают помощь «подшефным» школам.

Директор школы как менеджер

Изменение правового положения государственных и муниципальных общеобразовательных учреждений в связи с принятием Федерального закона № 83-ФЗ изменяет содержание финансово-хозяйственной деятельности школ, требует существенных изменений в содержании и направленности работы их руководителей. Раньше директор школы был, прежде всего, «главным педагогом школы» и организатором педагогической работы, а затем уже, во вторую очередь, организатором финансово-хозяйственной деятельности, а отчасти и исполнителем этой работы. Теперь требования законодательства таковы, что финансово-хозяйственная деятельность школы, включая заботы о привлечении дополнительных ресурсов, должна стать для руководителя школы первоочередной задачей.

Эта специальная деятельность требует от директора школы деловых качеств, знаний основ действия рыночных механизмов, основ современного управления, действующего законодательства и т.д. Не случайно в новом Едином квалификационном справочнике должностей руководителей, специалистов и служащих установлено требование к руководителям образовательных учреждений: «высшее профессиональное образование по направлениям подготовки «Государственное и муниципальное управле-

ОБРАЗОВАТЕЛЬНАЯ ПОЛИТИКА

ние», «Менеджмент», «Управление персоналом» и стаж работы на педагогических должностях не менее пяти лет, или высшее профессиональное образование и дополнительное профессиональное образование в области государственного и муниципального управления или менеджмента и экономики и стаж работы на педагогических или руководящих должностях не менее пяти лет». Так что тем директорам, которые пока ещё не имеют соответствующего образования, видимо, придётся сесть за парту для получения дополнительно к своему педагогическому (как правило) образованию образования по управленческой, менеджерской специальности.

Предполагается, что директора перенесут своё основное внимание с основной образовательной деятельности школы на вспомогательную — финансово-хозяйственную, но ответственность за результаты основной образовательной деятельности всё же будет лежать на руководителе школы. В этих условиях возрастает роль заместителей руководителя, ответственных за основную образовательную деятельность. Соответственно, директор школы должен обратить особое внимание на подбор своих заместителей. Конечно, даже имея менеджерское образование, не все руководители смогут стать, как модно сейчас говорить, успешными менеджерами, а кто-то и не захочет этого. Тогда есть выход: взять на работу в школу заместителя директора — менеджера, способного взять на себя и успешно вести работу, связанную с финансово-хозяйственной деятельностью школы.

В любом случае, нравится ли это кому-то или нет, но с введением в действие Федерального закона № 83-ФЗ придётся перестраивать структуру и содержание управленческой работы в школе. А каждому руководителю придётся пересмотреть также свою роль, функции и приоритеты при выполнении своей руководящей работы.