

Перспективы автономной школы

Н.Н. Конаева

Первый опыт

Первый опыт создания автономных учреждений в муниципальной системе образования Новосибирска связан с 2008 годом, когда в статус автономных перешли «Детский автогородок», санаторный оздоровительно-образовательный лагерь «Берёзка» и комбинат питания.

Началась отработка новых механизмов, на уровне города изучался и обобщался практический опыт автономных учреждений, проводились совещания, консультации, семинары, «круглые столы». В итоге пришло понимание: автономия предоставляет учреждениям бóльшую финансово-экономическую самостоятельность и даёт возможность более гибко распоряжаться ресурсами.

Новый импульс в работе придало выступление мэра Новосибирска В.Ф. Городецкого на городской конференции работников образования в августе 2009 года, когда он дал поручение Главному управлению образования как учредителю школ: ускорить процесс перевода муниципальных образовательных учреждений в статус автономных.

Уже в сентябре провели первое совещание для руководителей учреждений, планирующих перейти в статус автономных. Малый зал мэрии с трудом вместил всех желающих — пришли директора более ста учреждений. Перед ними выступили специалисты Главного управления образования, Департамента имущественных и земельных отношений, юристы, экономисты, руководители автономных учреждений. В первую очередь рассматривались нормативно-правовые и финансово-экономические аспекты перехода.

В течение полугода с руководством школ и других учреждений образования вели кропотливую работу, консультировали, вникали во все детали. Школы тщательно взвешивали все «за» и «против» перехода, оценивали свои возможности и груз ответственности. Но окончательное решение в соответствии с законодательством принимает не школа, а её учредитель. По согласованию с Главным управлением образования, в соответствии с постановлением мэра в статус автономных перешли восемь общеобразовательных школ, два детских сада и два детских образовательно-оздоровительных центра.

Специфика автономии

Закон предусматривает два варианта организации автономных учреждений: создание вновь образованного автономного учреждения «с нуля» и изменение типа существующего бюджетного учреждения на автономное. Мы пошли по второму пути: все 12 учреждений образования до перехода в статус автономных были бюджетными.

Подчеркнём, что автономное учреждение — это не новая организационно-правовая форма, а новый тип юридического лица. Автономное учреждение, как и бюджетное, выполняет социально значимые функции, но в то же время наделяется (по сравнению с бюджетным учреждением) гораздо более широкой финансово-хозяйственной и имущественной самостоятельностью. Это сложная конструкция, своего рода «гибрид», сочетающий признаки некоммерческой и коммерческой организаций.

Правовой статус автономных учреждений выражается в имущественной обособленности автономного учреждения от собственника; отсутствии дополнительной ответственности собственника по обязательствам автономного учреждения (собственником продолжает оставаться государство); изменении схемы государственного финансирования автономного учреждения; создании независимого контрольно-надзорного органа — наблюдательного совета и т.д.

Чрезвычайно важна финансово-экономическая сторона работы в статусе автономного учреждения. Основная идея создания автономных учреждений заключается в предоставлении им значительно больших, по сравнению с бюджетными учреждениями, финансово-экономических возможностей для самостоятельного развития и изменении принципов их финансирования со стороны государства. Одновременно это и повышение ответственности автономных учреждений.

Доходы автономного учреждения остаются в его самостоятельном распоряжении, используются им для достижения целей, ради которых оно создано, не относятся к доходам бюджета.

Заработанные автономным учреждением денежные средства и приобретённое на них имущество (здания, оборудование и т.д.) не могут быть переданы другим государственным (муниципальным) организациям.

Автономное учреждение вправе открывать расчётные и другие (включая валютные) счета в кредитных организациях.

В отличие от бюджетных, автономные учреждения не обязаны осуществлять все операции с безналичными денежными средствами через лицевые счета, открытые в федеральном казначействе, что повысит мобильность финансовых потоков и тем самым позволит более оперативно решать неотложные финансовые вопросы.

В отличие от бюджетных, автономные учреждения вправе получать кредиты и займы у кредитных организаций и других частных лиц, что становится предпосылкой к развитию взаимовыгодного сотрудничества с бизнесом, который получает возможность вкладывать свои денежные средства непосредственно в образовательные проекты.

Автономное учреждение, с согласия своего учредителя, вправе вносить денежные средства и иное имущество в уставный (складочный) капитал коммерческих организаций. Это позволит автономным учреждениям выступать в качестве учредителя коммерческих организаций, т.е. даст качественно новые возможности для развития.

Расширена и возможность распоряжаться своим имуществом. Автономное учреждение без согласия учредителя не вправе распоряжаться только недвижимым и особо ценным движимым имуществом, закреплёнными за ним учредителем или приобретёнными автономным учреждением за счёт средств, выделенных ему учредителем на приобретение этого имущества. Остальным имуществом, в том числе недвижимым, автономное учреждение вправе распоряжаться самостоятельно, за исключением случаев, установленных законом. Это означает, что если школа как автономное учреждение сама заработает достаточно средств, на которые купит новое здание, то она может свободно им пользоваться и распоряжаться (продавать, сдавать в аренду, в залог).

Взамен существующего для бюджетных организаций бюджетно-сметного порядка финансирования для автономных учреждений установлен особый порядок: учредитель даёт автономному учреждению задание оказывать образовательные

Н.Н. Копаева

ПЕРСПЕКТИВЫ АВТОНОМНОЙ ШКОЛЫ

услуги, и это задание обязательно для выполнения, причём, его выполнение финансируется за счёт бюджета в форме субсидий и субвенций. Это новый механизм финансирования, поэтому он нуждается в детальной проработке и отладке на уровне многочисленных подзаконных актов.

Изменение типа существующего муниципального бюджетного общеобразовательного учреждения не имеет, по нашему мнению, негативных социально-экономических последствий, так как потребности учеников и их родителей обеспечиваются автономным учреждением в рамках утверждённого муниципального задания.

Для учителей возможность оказывать дополнительные платные образовательные услуги усилила мотивацию и заинтересованность педагогов в результатах своей деятельности. В такой ситуации автономное учреждение в силу финансовой гибкости, прозрачности и открытости своей деятельности, государственно-общественного характера управления становится более адекватной организационно-правовой формой новой модели образовательного учреждения.

Наблюдательный совет

В существующую систему управления в автономном учреждении должен быть органично встроен такой орган, как наблюдательный совет, осуществляющий (с привлечением в его состав общественности, представителей государственных учреждений, трудового коллектива) контрольно-надзорные полномочия в сфере финансово-хозяйственной деятельности.

Наблюдательный совет утверждает проекты отчётов о деятельности автономного учреждения и об использовании его имущества, об исполнении плана его финансово-хозяйственной деятельности, годовую бухгалтерскую отчётность, предложения руководителя автономного учреждения о совершении крупных сделок и сделок, в совершении которых есть заинтересованность, решает вопросы проведения аудита годовой бухгалтерской отчётности и утверждения аудиторской организации. Эти решения наблюдательного совета обязательны для автономного учреждения.

Наблюдательный совет принимает и другие решения, уже рекомендательного характера, которые выражают мнение независимого органа и по смыслу закона должны учитываться, когда принимается окончательное решение.

Что говорит директор

Ирина Генриховна Путинцева, директор гимназии № 6 «Горностай», депутат Совета депутатов Новосибирска: «После совещания в Главном управлении образования мэрии мы обсудили на заседании управляющего совета гимназии предложение изменить схему финансово-хозяйственной деятельности и стать автономным учреждением. При этом сохранялись лицензия, аккредитация, но надо было изменить множество официальных документов в связи с изменением названия и схемы финансирования. Члены управляющего совета гимназии, обсудив предложение администрации гимназии о предпосылках и возможностях перехода, одобрили решение коллектива. Почему мы приняли такое решение? У нас уже был многолетний опыт предоставления дополнительных платных образовательных услуг, была команда профессионалов, готовых работать в новых экономических условиях; кроме того, высокий авторитет гимназии среди родителей и местного сообщества мог способствовать привлечению дополнительных инвестиций.

Подготовка необходимых документов вместе с учредителем, инвентаризация имущества, весь процесс перехода заняли несколько месяцев, и с 1 сентября 2010 года наша гимназия перешла в статус автономного учреждения.

Первые месяцы в новом качестве было непросто: ещё не были проработаны новые механизмы взаимодействия гимназии с учредителем, возникали вопросы и непонимание по новой системе финансирования. Но постепенно система работы выстраивалась, мы увидели новые возможности автономизации. Проанализировав свой опыт, сформировали таблицу «плюсов» и «минусов» новой системы и убедились в том, что «плюсов» для нашей гимназии больше, чем минусов. Значит, надо совершенствовать управление, слабые стороны переводить в сильные — «минусы» превращать в «плюсы».

Плюсы	Минусы
Оперативное управление финансовыми потоками	Несогласованность действий разных уровней управлений (район, город)
Более чёткое, конкретное муниципальное задание (определены приоритеты, стимулируется развитие школы)	Несовершенство нормативно-правовой базы
Финансовая свобода в распределении финансовых средств	на муниципальном и региональном уровне
Возросшая ответственность всех участников образовательного процесса	Перестраховка управленческих структур разных уровней (недоверие учредителей к управлению школой)
Появляется возможность формировать собственные образовательные услуги	Опасения родителей: увеличится объём платных услуг (нарушится конституционное право ученика на бесплатное образование)
Можно привлечь дополнительные ресурсы	Опасения родителей: уменьшится количество бесплатных образовательных услуг
Самостоятельность школы при заключении договоров	Косность бюджетного финансирования
Кредит доверия учредителя к инициативе стать автономным учреждением, признание самостоятельности школы	Сложно изменить параметры бюджетного финансирования в течение учебного года
Большой риск, большие возможности, большая ответственность	
Более ответственное отношение коллектива к официальным образовательным документам	
Сознательное намерение коллектива работать качественно и в системе	
Большая открытость образовательных учреждений	
Наблюдательный совет	

Несколько страниц из дневника директора школы «Диалог» Юрия Сергеевича Аристова

2006 год, декабрь

Первое своё знакомство с руководителями системы образования нашего города у меня связано с переходом школы, куда предлагалась моя кандидатура на должность директора, в статус автономного учреждения. Школа наша имеет свои особенности, это «маленькая школа» в условиях миллионного города. При всех «плюсах» самое уязвимое место школы — её малочисленность из-за отсутствия необходимых помещений: желающих учиться хоть отбавляй, а помещений не хватает. Тогда, в 2006 году, ещё не понятны были сложности перехода на нормативы подушевого финансирования и возникающие в связи с этим проблемы.

2007 год, декабрь

Все школы города переходят на новую систему бюджетирования образования. Один из главных ориентиров в притоке финансовых средств — число учащихся. Ставим

Н.Н. Копаева

ПЕРСПЕКТИВЫ АВТОНОМНОЙ ШКОЛЫ

задачу организовать дополнительные классы, появляется два первых класса. Численность учащихся прирастает. Прекрасно осознаю противоречие: больше классов — больше сетка часов, следовательно, будет падать стоимость часа.

Сохранение стоимости часа, а следовательно, и сохранение уровня зарплаты педагогов — приоритет в сохранении коллектива и имиджа школы. При собеседовании в городском управлении образования с его начальником по вопросам новой системы оплаты труда прозвучал вопрос: «Как с движением в сторону перехода школы на автономный режим?» Отвечаю: «Надо сначала освоить новые подходы в нормативном финансировании». Со мной соглашаются, но я понимаю, что разговор годичной давности не забыт.

2009 год, май

На одном из последних заседаний попечительского совета нашего родительского фонда поддержки школы выступаю с докладом о перспективах перехода школы на автономный режим. Много вопросов, но очевидны поддержка и понимание. Предлагают мне выступить с этой информацией на последнем общешкольном родительском собрании. Это выступление показало, что нужно более основательно знакомить родителей с особенностями функционирования школы в автономном режиме. Большинство вопросов родителей связаны с гарантиями бюджетного финансирования образования.

2009 год, сентябрь

Принимаю решение (пока для себя): войти в первую группу школ, которые готовы перейти в статус автономных. Опять заседание попечительского совета: принимаем решение сохранить существующий перечень платных образовательных услуг, не повышая их стоимость. Наконец, собрание трудового коллектива с обсуждением вопроса о реорганизации школы. Опять объясняю особенности автономного учреждения, гарантирую, что при новом статусе школы сохранятся все пенсионные льготы для педагогов. Искренне благодарен коллективу за единогласную поддержку. Оформляем заявление от школы в Главное управление образования мэрии.

2009 год, октябрь

Общешкольное родительское собрание. Докладываю о решении трудового коллектива. Спокойная реакция родителей: может быть, их успокаивает и моя уверенность в том, что сохранится бюджетное финансирование. Однако через неделю один из родителей спрашивает меня о том, почему школа становится коммерческой. Выясняется: на собрании не был, пользуется некорректной информацией. Объясняю в очередной раз...

Организационное собрание директоров-«пионеров» — тех, кто переходил в новый статус. Специалисты Главного управления образования ещё раз выясняют, насколько взвешены принятые решения.

За каждым учреждением закрепляется специалист по подготовке необходимых документов. Знакомлюсь с планом мероприятий по переходу. Конечная дата — 1 сентября 2010 г. Понимаю, что отпуск следует разбивать и в начале августа выходить в школу.

2010 год, май

Вышло распоряжение мэрии Новосибирска о создании муниципального автономного общеобразовательного учреждения школы «Диалог» путём изменения типа учреждения. Позади — подготовка Устава, обоснования, сверка имущества с департаментом имущественных отношений. Закрыты лимиты бюджетного финансирования — «Рубикон» перейдён. Переходные процедуры осложнились тем, что у нас новый главный бухгалтер. Но нам повезло: прежний бухгалтер обеспечил плавный и безболезненный переход, а новый — оперативно и вёдливо разбиралась с новыми для неё принципами (она пришла из коммерческой организации).

2010 год, август

Последний месяц существования бюджетного учреждения. Необходимо использовать все оставшиеся средства по прежним бюджетным основаниям. Ещё раз (надеюсь, в последний) убеждаюсь в том, как сложно приобрести товары через казначейскую систему. Подаём документы для оформления свидетельства о внесении записи в единый государственный реестр.

2010 год, сентябрь

Закрыт счёт в казначействе. Выписку о регистрации ещё не получили, а без неё невозможно открыть счёт в банке, чтобы получить денежные средства от учредителя. До аванса ещё 12 дней, но чувствую себя не очень уютно: вдруг где-то произошла ошибка, и будут задержки с выдачей свидетельства, и вообще неуютно чувствовать себя руководителем организации, у которой нет счёта в банке.

Но вот 8 сентября свидетельство получено, срочно заказываем печать. Обращаемся в банк, где у нас открыт зарплатный счёт (решение о том, чтобы не менять банк, обеспечивающий перечисление зарплаты на карточки педагогов принято по нашему предложению наблюдательным советом школы). Я свободно вздохнул только когда 21 сентября все педагоги и сотрудники школы могли распоряжаться своими денежными средствами на карточках...

2010 год, октябрь

Общешкольное родительское собрание. Рассказываю о первых шагах в новом статусе. Реакция спокойная. Для родителей ничего не изменилось. При оплате товаров и услуг бухгалтерия и заведующий хозяйством чувствуют неизмеримое облегчение: хозяйственная операция обеспечивается за один-три дня.

2010 год, декабрь

Конец года. На счету для нашей школы изрядная сумма. Мучаю главбуха вопросом: «Деньги не пропадут?» Успокаивает. Неужели действительно теперь школа, а не финансисты сверху решает, когда тратить деньги?

2011 год, январь

Районный актив по итогам года. Выступаю от школ района:

«Школа, которую я представляю, уже пятый месяц работает в режиме автономного учреждения. Сотрудники Главного управления образования мэрии Новосибирска помогли нам подготовить все документы — организационные, методические, финансовые — для безболезненного перехода в новый статус.

Основная формула и смысл деятельности автономных учреждений — самостоятельность «в обмен» на запуск механизма оптимизации использования бюджетных средств и активного расширения поля платных образовательных услуг. В чём это проявилось в нашей школе? Сегодня мы заинтересованы в любой экономии при оплате услуг: это и водо- и энергосбережение, и поиск наиболее эффективных форм обслуживания зданий и помещений, оптимизация штатного расписания — ведь сумма экономии остаётся в распоряжении школы и может использоваться на любые цели развития и стимулирования деятельности коллектива.

Мы не обременены сегодня и процедурой торгов при заключении договоров на приобретение товаров: теперь эти хозяйственные операции занимают один-два дня. Размещение денежных средств на расчётном счёте в банке освободило нас от спешки в их расходовании в конце года: эти суммы не снимаются, они

Н.Н. Копаева

ПЕРСПЕКТИВЫ АВТОНОМНОЙ ШКОЛЫ

переходят на следующий год. В новом статусе мы не увеличили стоимость платных образовательных услуг.

Более активная предпринимательская деятельность делает более активными плательщиками налога с прибыли от этой деятельности, с чем мы уже сталкиваемся сегодня. И встаёт вопрос о справедливости ставки налога, единого и для коммерческой организации, занимающейся оптовой торговлей, и для такой некоммерческой организации, как школа. Думаю, здесь следовало бы применить более щадящую ставку».

2011 год, февраль

Полгода работаем как автономное учреждение. Удалось добиться экономии электроэнергии, летом поставим водосчётчики.

В Главном управлении образования проводится совещание с очередной группой директоров, думающих о переходе в автономный статус. Выступаю перед директорами и советую всё считать и опираться на поддержку родителей. Рад, что в нашей школе она есть.

* * *

Переход бюджетного общеобразовательного учреждения в автономное — одно из приоритетных направлений государственной политики. Сегодня в Новосибирске полным ходом идёт работа по переводу двух лицеев, одной гимназии и Новосибирского городского дома учителя в статус автономных.

Безусловно, для автономных учреждений есть риск «новизны», ведь автономное учреждение — новая разновидность юридических лиц, поэтому в правовом регулировании его статуса пока немало пробелов и противоречий, практически отсутствует практика применения норм закона об автономных учреждениях. Необходима детальная проработка вопросов финансирования, не совсем ясен статус автономного учреждения в бюджетных правоотношениях, правовое положение его имущества и ряд других вопросов. Образно говоря, правовое поле для автономных учреждений ещё не вспахано как следует.

Сегодня, когда рыночные отношения проникают во все отрасли, мы ожидаем от автономной школы усиления ориентации на реальные потребности граждан и уверены, что автономия повысит «экономическую эффективность» школы.

Наталья Николаевна Копаева,
начальник Главного управления образования мэрии г. Новосибирска