

# ПОЛНОМОЧИЯ РУКОВОДИТЕЛЯ при управлении финансово- экономической деятельностью школы



**Марк Михайлович Мусарский,**  
заведующий кафедрой экономики образования  
Московского института открытого образования,  
профессор, доктор экономических наук

Возможность бюджетного учреждения функционировать на основе рыночных принципов требует от руководителей школ дополнительных знаний в сфере управления финансовыми ресурсами, развития навыков и умений их эффективно использовать. Новые организационно-финансовые механизмы призваны стимулировать восприимчивость системы к запросам потребителей, мотивируя её на конструктивный диалог с гражданами и выработку представлений о современном качестве образования.

- финансовый менеджмент • стратегическое мышление • право собственности
- имущество школы • статус юридического лица • типы учреждений • риски

**О**рганизационно-финансовые механизмы должны предусматривать обратную связь между достигнутыми результатами и требованиями к качеству образования. Что первично: финансирование или качество? Одни уверяют, что увеличение объёма финансирования может стать только следствием улучшения качества образования, другие считают, что появление в школах дополнительных средств может стать толчком для педагогов и администрации к резкому росту результативности. Думаю, что эксперты и специалисты смогут объективно оценивать качество образования при наличии чётких

операциональных результатов по каждой школе при условии, что финансовые потоки «проходят» по предельно прозрачным и понятным схемам.

## Стратегическое мышление

Практически все директора сегодня вырастают из обычных учителей-предметников. Это понятно: директор должен быть «работающим менеджером». Но быть хорошим учителем-предметником для него мало, нужно обладать вполне специфической компетенцией управленца в сфере образования.

Положение осложняется и тем, что директора школ вынуждены работать

в ситуации полной неопределённости: нет ориентиров деятельности, не поставлены стратегические цели развития школы. Даже если руководители школы пытаются ставить задачи на будущее, они не имеют представления, каково будущее школы как социального института, в каком направлении она движется. Обе эти проблемы можно обобщить следующим образом: в большинстве случаев директора сегодня сталкиваются со значительными трудностями при разработке стратегии развития своей школы и вынуждены это делать с закрытыми глазами, не видя пути, по которому следует идти. Практически повсеместно результаты деятельности конкретной школы подменяются общими результатами региональной или муниципальной системы, или, что ещё сложнее, за конкретный результат предлагается взять результаты лучших, элитных школ.

В результате и сами директора, и многие руководители сферы образования считают успешной такую деятельность, на которую выданы чёткие инструкции, то есть ситуацию, когда директор становится простым исполнителем. Даже когда эти инструкции рождаются в головах мыслящих людей, они не приносят результата.

На практике мы видим, что нынешнее поколение руководителей умеют решать тактические задачи, которые ставят перед ними вышестоящие органы, но самостоятельно ставить задачи на будущее многие из них не способны. Готовность к переменам, мобильность, способность к работе при ограниченных ресурсах, поиску альтернативных путей использования ресурсного потенциала, инициативность, ответственность и самостоятельность в принятии решений — все эти характеристики деятельности успешного профессионала в полной мере относятся и к руководителю школы.

Но всё же главная задача развития компетентности нынешнего поколения руководителей — это подготовка специалистов со стратегическим мышлением, прекрасно знающих именно процесс ресурсного обеспечения развития образования, организации эффективного образовательного процесса и способных разработать и осуществить стратегию достижения результатов, заявленных в федеральных государственных образовательных стандартах. И результатом

такой перестройки управляющих кадров в школе должно стать повышение качества образования и, соответственно, решение проблем перехода от управления затратами к управлению результатами.

### Финансовый менеджмент

Новый закон даёт школе больше возможностей в решении тех вопросов, которые стоят перед ними каждый день. Федеральный закон от 29.12.2012 № 273-ФЗ «Об образовании в РФ» закрепляет академическую и финансовую автономию, а значит, и степень ответственности школы перед родителями, учениками, обществом. Это во многом позитивный процесс, прежде всего, из-за того, что центр принятия решения переносится на школу.

Организация финансового обеспечения входит в подсистему управленческой деятельности — финансовый менеджмент, который включает много взаимосвязанных функций, включая планирование и использование финансовых ресурсов, контроль исполнения и решения текущих и стратегических задач. Для менеджера образовательной системы умение разбираться в вопросах экономики и финансового управления в современных условиях становится определяющим.

Используя технологию финансового менеджмента, администраторы и специалисты системы образования планируют, определяют задачи и разрабатывают программы эффективных действий, нацеленных на выполнение этих задач. Они имеют дело с разнообразными планами — например, образовательной программой школы, программой её развития, планом привлечения внебюджетных средств, и каждый из этих планов имеет свою специфику, но все они требуют знания их финансового управления: это необходимо для анализа имеющихся ресурсов, определения стратегии и тактики их использования, привлечения

дополнительных ресурсов для обеспечения выбранных направлений деятельности.

Управление финансами включает финансовое планирование с такими элементами, как бюджетирование и бизнес-планирование, разработку инвестиционной программы (в школе это составная часть программы развития), управленческий учёт и контроль.

Финансовое управление — совокупность правил и методов выработки финансовых и инвестиционных решений. Финансовые решения возникают тогда, когда нужно найти финансовые ресурсы, то есть ответить на вопрос, где взять деньги. Инвестиционные решения отвечают на вопрос, куда и сколько нужно вложить денег.

Финансовому или инвестиционному решению предшествует формирование правовой базы, которая становится основой управленческого решения, определения компетенций, прав и ответственности менеджмента и общественных органов управления школы.

В новых условиях хозяйствования организационно-экономические функции директора школы корректируются, видоизменяются, развиваются. Они направлены на решение множества вопросов финансово-экономических отношений, складывающихся при использовании ресурсов, в том числе финансовых: финансово-экономическое прогнозирование, планирование, регулирование, координация действий различных субъектов управления финансами, стимулирование, финансовый контроль.

В реализации этих управленческих функций повышается степень самостоятельности школ при уставной финансово-хозяйственной деятельности. Школа становится ядром в системе меняющихся экономических отношений, что определяет объективную необходимость изменений самой школы: из агента, в абсолютности представляющего интересы государства, школа становится самостоятельным рыночным субъектом, эффективность функциони-

рования которого зависит от соответствия предлагаемых образовательных услуг сложившемуся спросу. В этих условиях государство становится таким же потребителем, предъявляющим спрос на образовательные услуги, как и семья, общественные организации.

Изменение роли и места школы в системе экономических отношений наряду с другими предполагает решение следующих проблем: развитие финансовой автономии (финансово-хозяйственной самостоятельности) школы; введение новых организационно-правовых форм функционирования школы; реорганизацию её системы управления; развитие общего менеджмента, формирующего устойчивое функционирование школы в меняющихся условиях ресурсного обеспечения.

Среди базовых финансово-экономических компетенций руководителя школы можно выделить организацию финансово-хозяйственной деятельности и разработку её плана, организацию системы оплаты труда и стимулирования результатов, разработку эффективного механизма привлечения дополнительных источников финансирования.

### Статус юридического лица

Правовой базой исполнительской деятельности руководителя государственных (муниципальных) образовательных организаций, особенно в условиях становления финансовой автономии, является наличие у них статуса юридического лица.

Понимание природы юридического лица, существующего в качестве единой правовой личности только «в глазах закона», важно для решения многих вопросов, возникающих в его деятельности. Это позволяет понять, например, почему юридическое лицо может действовать только через уполномоченные органы, через представителей, почему руководитель учреждения не является юридическим лицом, а лишь представляет его, и не является работодателем,

а лишь представителем организации-работодателя, почему за структурно выделенной частью юридического лица (подразделением, филиалом организации) закон не признаёт статуса субъекта права. Персона руководителя не имеет правового значения, поскольку он всегда действует от имени организации, олицетворяет собой организацию, значение имеют лишь его полномочия. Поэтому, например, договор, подписанный руководителем школы, обязателен для руководителя, сменившего его в должности, поскольку не руководитель был стороной в договоре, а была и остаётся школа. Проще говоря, участники организации — физические лица могут приходить и уходить, при этом само юридическое лицо будет продолжать существовать как субъект права до его реорганизации или ликвидации.

### Имущество школы

Одним из необходимых признаков юридического лица статья 48 Гражданского кодекса называет наличие обособленного имущества.

При этом имущество должно либо быть собственностью школы, либо быть передано ей на праве хозяйственного ведения или оперативного управления. В соответствии со статьёй 48 Гражданского кодекса в связи с участием в образовании имущества юридического лица его учредители (участники) могут иметь обязательственные права в отношении этого юридического лица либо вещные права на его имущество. К юридическим лицам, на имущество которых их учредители имеют право собственности или иное вещное право, относятся государственные и муниципальные унитарные предприятия, а также учреждения.

Таким образом, всё имущество государственного (муниципального) учреждения (школы) может находиться у него только на праве оперативного управления, при этом собственником закреплённого за школой имущества всегда является учредитель.

Государственное бюджетное, казенное или автономное учреждение относится к такому виду юридических лиц, которые не имеют права собственности на принадлежащее им имущество: право собственности на их имущество принадлежит учредителю (собственнику имущества учреждения).

Учреждение — это организация-несобственник, оно не может иметь имущества в собственности в принципе: учреждение не получает в собственность даже те доходы, которые оно зарабатывает самостоятельно при ведении разрешённой приносящей доход деятельности. Полученные учреждением доходы — это собственность учредителя, законодатель лишь устанавливает особые правила распоряжения этим имуществом (расширенные полномочия на распоряжение денежными средствами и имуществом, полученным от приносящей доход деятельности).

Право оперативного управления имуществом означает, что учреждение владеет, пользуется и распоряжается имуществом собственника в ограниченных пределах. Такие ограничения устанавливаются законом, уставными целями деятельности, заданиями собственника и назначением имущества (статья 296 Гражданского кодекса).

Обособленность закреплённого за школой имущества означает, что это имущество должно учитываться отдельно и отражаться на самостоятельном (завершённом) балансе или в самостоятельной смете, т.е. должно быть документально оформлено именно за школой для того, чтобы можно было точно отличить данное имущество от другого имущества этого же собственника-учредителя.

### Целевая правоспособность

Для государственных (муниципальных) бюджетных, казенных и автономных учреждений как некоммерческих организаций, общим правилом является наличие целевой (специальной) правоспособности. Это означает, что школа вправе заниматься не любыми видами деятельности, а лишь такими, которые либо прямо предусмотрены в её учредительных документах, либо соответствуют уставным целям. Если деятельность учреждения

противоречит данным целям либо ведётся в таком объёме, что мешает осуществлять уставную деятельность, она недопустима. В качестве примера можно привести сдачу в аренду площадей помещений научной или спортивной организации в таком объёме, что ведение основной деятельности становится невозможным из-за отсутствия необходимых помещений, продажу в магазине медицинского учреждения сигарет пациентам и т.п.

В соответствии со статьёй 49 Гражданского кодекса право юридического лица осуществлять деятельность, на которую необходимо получить лицензию, возникает с момента получения такой лицензии или в указанный в ней срок и прекращается по истечении срока её действия, если иное не установлено законом или другими правовыми актами. По отношению к государственным (муниципальным) учреждениям примером может служить их образовательная и медицинская деятельность, для ведения которой, согласно законодательству, требуется лицензия. Вести такую деятельность без лицензии неправомерно, это служит основанием для привлечения школы к ответственности (административной), для возбуждения иска о ликвидации учреждения и даже может послужить основанием для привлечения должностных лиц к уголовной ответственности.

### Типы учреждений

Основным нововведением Закона 83-ФЗ стало деление учреждений на три типа: государственное или муниципальное учреждение с момента вступления в силу закона может быть автономным, бюджетным или казенным. Выделение трёх типов учреждений позволяет закрепить за каждым учреждением ту степень свободы в своей деятельности и ту степень контроля за его работой, которая станет оптимальной для конкретного учреждения с учётом всех имеющихся обстоятельств.

Названные типы — автономное, бюджетное, казенное учреждение — не являются само-

стоятельными организационно-правовыми формами: смена типа — это не реорганизация, лицензия и свидетельство о государственной аккредитации сохраняют своё действие, переоформлять документы не требуется.

Бюджетное и автономное учреждения имеют больше возможностей для инициативной, свободной работы, однако и больше ответственности, так как учредитель не предоставляет им таких гарантий, как казенному. При этом автономное учреждение получает большую степень свободы, бюджетное — несколько меньшую. Вместе с тем бюджетное учреждение может стать автоматически, для превращения же в автономное учреждение необходимо пройти не самую простую процедуру смены типа учреждения, закреплённую в Федеральном законе «Об автономных учреждениях».

В целом для сферы образования оптимальной формой будет скорее автономное учреждение, поскольку в образовании велика потребность в независимости, свободе, способности и заинтересованности проявлять инициативу для эффективного развития. Бюджетное учреждение предоставляет несколько меньший спектр возможностей, однако при этом с меньшими организационными затратами по приобретению нового статуса.

### Полномочия директора школы

Руководитель школы — единоличный исполнительный орган школы, он руководит его деятельностью, действует от имени школы без доверенности, представляет её интересы перед третьими лицами, совершает сделки от её имени. Руководитель ведёт договорную работу в интересах школы, обеспечивает открытие и ведение счетов, принимает решения для защиты служебной тайны, персональных данных, обеспечивает своевременную уплату налогов и сборов. Руководитель контролирует работу и обеспечивает эффективное взаимодействие

структурных подразделений, утверждает штатное расписание, отчётные документы, издаёт приказы и распоряжения, даёт поручения и указания, обязательные для исполнения работниками в рамках их должностных обязанностей. При этом руководитель действует только в рамках компетенции школы, установленной законодательством, другими нормативными правовыми актами.

Полномочия директора определяются уставом школы и если этим нормативным актом предусмотрено, что решение определённых вопросов, входящих в компетенцию школы, передано другим органам (например, принять решение о пятидневной или шестидневной учебной неделе уполномочен управляющий совет школы), то именно эти органы вправе принимать решения по вопросам, отнесённым к их ведению уставом. При этом вмешательство руководителя в данные вопросы будет означать выход за пределы полномочий руководителя, а принятые им единоличные решения по этим же вопросам должны признаваться недействительными.

Для успешной реализации миссии школы руководитель осуществляет процессы, инициируемые реализацией положений Закона 83-ФЗ. Именно они способны формировать новые экономические отношения на уровне школы и, соответственно, стать источником рисков, негативных последствий вследствие некомпетентного руководства:

- перераспределение ответственности за финансирование школы между уровнями государственного, регионального и муниципального управления: уменьшаются риски снижения финансирования школы;
- «расширение» финансовой автономии школы, в перспективе — расширение экономической самостоятельности за счёт разнообразия организационно-правовых форм для школы: риск роста неопределённости и нестабильности деятельности школы;
- отсутствие государственного закрепления основных параметров развития общего образования (продолжительность обучения, образовательные стандарты, государственные формы контроля результатов — ЕГЭ, подушевое финансирование, нормативы деятельности, в том числе порядок формирования системы оплаты труда: возрастают риски роста неустойчивости деятельности школы из-за изменяющихся уп-

## УПРАВЛЕНИЕ ОБРАЗОВАНИЕМ

равленческих воздействий со стороны государства;

- усиление государственного контроля финансовых потоков на уровне школы (казначейская система исполнения бюджета): возрастают риски снижения мобильности в управлении ресурсами.

Именно поэтому так важна способность руководителя к аналитической и прогностической деятельности при снижении негативных последствий ошибочных решений.

Большое значение имеет понимание руководителем изменений в социуме школы, её сильных и слабых сторон и, соответственно, возможные риски:

- роста мотивированности родителей в получении качественного образования детьми — рост давления на школу со стороны родителей; возрастают риски усиления дифференциации школ по качеству образования в условиях подушевого финансирования;
- роста конкуренции в городе и сохранение монополии школ в сельской местности: возрастают риски снижения эффективности и доступности качественного образования.

В отношении полномочий руководителя по распоряжению имуществом школ действуют специфические нормы гражданского законодательства. В первую очередь распоряжение имуществом ограничено для государственных и муниципальных казенных учреждений. Руководитель казенного учреждения принимает решения о распоряжении любым имуществом только при условии получения на то согласия собственника имущества; руководитель бюджетного учреждения получает такое согласие для распоряжения недвижимым имуществом (любым) и особо ценным движимым имуществом, переданным учредителем либо приобретённым за счёт выделенных им средств. Всё это нужно учитывать при выборе типа учреждения для каждой школы, экономических механизмов её деятельности. **НО**