



От приватизации — к автономии

Ветер преобразований в бюджетной сфере изменил своё направление

Жанна Осипцова,

заведующая правовым отделом ЦК Профсоюза работников народного образования и науки РФ:

— Наш профсоюз серьёзно занимался проблемой организационно-правовых форм в бюджетном секторе и изменения правового статуса бюджетных учреждений. Первые публичные обсуждения вопросов, связанных со структурными изменениями в бюджетном секторе, начались в конце 90-х годов прошлого столетия. Мы были свидетелями и участниками этих обсуждений на всех этапах. Все предложения, что звучали тогда, имели кардинальный характер. По сути, государство предлагало провести приватизацию бюджетных учреждений, образовательных в том числе. Речь шла о создании так называемых специализированных государственных (муниципальных) некоммерческих организаций, которые были бы практически свободны от влияния и воздействия государства.

В начале нынешнего столетия тон дискуссий несколько изменился благодаря тому, что профсоюзные организации и педагогическая общественность активно включились в процесс обсуждения, и в законодательстве удалось сохранить запрет на приватизацию государственных и муниципальных образовательных учреждений. У нас появились такие документы, как Концепция модернизации российского образования на период до 2010 года, Приоритетные направления развития образовательной системы, и в этих стратегических документах зафиксированы положения, так или иначе связанные с изменением организационно-правовых форм образовательных учреждений.

Поворотный момент настал в сентябре 2003 г., когда Минфин России внёс на обсуждение Правительства РФ предложения о принципах реструктуризации бюджетного сектора в стране. В качестве одного из стратегических направлений реструктуризации были обозначены реорганизация и перевод бюджетных учреждений, включая государственные и муниципальные образовательные учреждения, в иные организационно-правовые формы. В соответствии с одобренным докладом Минфина России впоследствии и планировалась деятельность Правительства РФ по основным направлениям социально-экономического развития страны, и уже началась разработка конкретных законопроектов. На том этапе речь шла об образовании специализированных государственных (муниципальных) некоммерческих организаций.

В 2005 г. дискуссии продолжались, главным предметом обсуждений были экономические взаимоотношения между государством и его агентом — бюджетным учреждением — по оказанию образовательных и иных бюджетных услуг. Вектор приватизации сменился на вектор автономизации бюджетных учреждений и предоставления им большей экономической и финансовой свободы, но уже строго в рамках государственного и муниципального сектора.

На определённом этапе появились два законопроекта федеральных законов: «Об автономных учреждениях» и «О государственных (муниципальных) автономных некоммерческих организациях» (ГМАНО). Мы участвовали в обсуждении этих документов, давали свои экспертные заключения. В 2005 году работа над законопроектом о ГМАНО была приостановлена, принимая во внимание, что при введении этой формы возникала опасность лишения государства части его собственности. Кроме того, было признано, что введение такой формы влечёт за собой более серьёзные риски, чем введение автономного учреждения.



Таким образом, от первоначальных идей приватизации за последние годы мы прошли сложный путь, который привёл к появлению такого подхода, как создание нового типа учреждения в рамках государственного и муниципального сектора. Это очень большое достижение, поскольку на самом деле была реальная опасность выхода системы образования за пределы государственного и муниципального сектора.

Что касается принятого Федерального закона «Об автономных учреждениях», то во все территориальные и первичные профсоюзные организации вузов было направлено письмо от 29 января 2007 г. № 22 «О применении Федерального закона от 3 ноября 2006 г. № 174-ФЗ «Об автономных учреждениях» в сфере образования». В этом письме мы сформулировали принципиальную позицию профсоюза, связанную с применением закона в сфере образования, поскольку ФЗ «Об автономных учреждениях», по сути, имеет рамочный характер и распространяется на все основные сферы бюджетного сектора: науку, образование, здравоохранение, культуру, социальную защиту, занятость населения, физическую культуру и спорт.

Для того чтобы этот закон на самом деле работал, необходимо разработать и принять нормативные правовые акты как на федеральном, так и на региональном, муниципальном уровнях. По нашим данным, на федеральном уровне сейчас по распоряжению Правительства РФ готовится восемь проектов постановлений, которые направлены на реализацию этого закона. Два из них — ключевые: это проект постановления об определении видов особо ценного движимого имущества автономных учреждений и проект постановления об определении формы предложения по созданию автономных учреждений путём изменения типа существующего учреждения. Среди восьми документов есть и перечень федеральных государственных учреждений, тип которых не подлежит изменению. В упомянутом письме ЦК проф-

союза мы рекомендовали территориальным профсоюзным организациям принять участие в формировании региональной и местной нормативной правовой базы по реализации этого закона и высказать свою позицию на стадии подготовки документов, прежде всего по поводу перечня государственных и муниципальных образовательных учреждений, статус которых не может быть изменён.

Благодаря тому, что наш профсоюз, Российский союз ректоров, профильный комитет Государственной Думы на стадии обсуждения законопроекта заняли принципиальную позицию, а территориальные профсоюзные организации провели акцию, удалось отменить внеплановое рассмотрение законопроекта во втором чтении в июле 2006 г. и перенести его на сентябрь. За этот период мы подготовили свою таблицу поправок, и некоторые наши предложения нашли отражение в тексте закона.

Принципиальные моменты, которые появились на стадии его рассмотрения во втором чтении, связаны с обеспечением принципов добровольности, коллегиальности и прозрачности деятельности автономных учреждений. Это три важнейших принципа, которые закреплены в окончательном тексте закона.

В соответствии с принципом добровольности ни одно государственное или муниципальное образовательное учреждение не может быть переведено в статус автономного с помощью административных рычагов. Необходима инициатива самого учреждения либо его согласие с такой инициативой, которую проявит собственник (учредитель) этого учреждения.

Но есть другая проблема, которая серьёзно обсуждалась на взаимных консультациях в профильном комитете Государственной Думы, а также в Комитете по собственности на стадии подготовки законопроекта ко второму чтению. Это вопрос о том, какой орган управления образовательным учреждением должен обеспечивать соблюдение принципов добровольности и коллегиальности. В законе осталась формулировка, согласно которой согласие на изменение типа учреждения должен давать высший коллегиальный орган. Общее собрание (конференция) работников, как и учёный совет вуза, указаны в числе органов управления автономного учреждения, что обязательно должно быть зафиксировано в уставе образовательного учреждения. Эту серьёзную проблему мы отразили в нашем письме, поскольку в базовом Законе РФ «Об образовании» вопросы, связанные с регулированием порядка управления образовательным учреждением, обозначены недостаточно чётко и конкретно.

При этом следует иметь в виду, что в соответствии с Федеральным законом «О высшем и послевузовском профессиональном образовании» изменения и дополнения в устав вуза, как и сам устав, принимаются общим собранием (конференцией) работников и учащихся (вопрос, связанный с изменением статуса вуза, будет решаться на общем собрании (конференции), поскольку иначе нельзя внести изменения в устав).

Сложнее ситуация в отношении школ, детских садов и других типов образовательных учреждений, где порядок внесения



изменений и дополнений в устав должен фиксироваться в самом уставе, а здесь, как показывает практика, очень много пробелов и неопределённостей. Поэтому сейчас нам необходимо серьёзно проанализировать уставы государственных и муниципальных образовательных учреждений, обратив особое внимание на то, как в них прописаны механизмы управления, какова структура, компетенция органов управления. Это очень важный момент, касающийся деятельности учреждений вообще, и в особенности при решении вопроса об изменении типа образовательного учреждения.

Обращаясь к реализации принципа прозрачности, нужно сказать, что в автономных учреждениях предусмотрено создание такого органа управления, как наблюдательный совет. Его функции чётко определены в законе, но при этом необходимо иметь в виду, что этот орган наделяется полномочиями по решению широкого круга принципиальных вопросов управления имуществом автономного учреждения и целого комплекса других вопросов.

В отношении наблюдательного совета мы также дали рекомендации, учитывая, что в соответствии с законом он на одну треть может состоять из представителей работников учреждения. Порядок формирования наблюдательного совета, порядок направления представителей и прекращения их полномочий должны быть чётко прописаны в уставе автономного учреждения. Мы не должны упустить эти моменты, потому что выбор представителя коллектива в наблюдательном совете имеет большое значение с точки зрения участия профсоюзной организации в управлении и регулировании деятельности автономного учреждения.

Проблем, связанных с реализацией этого закона, ещё очень и очень много. Даже если будут приняты все предусмотренные постановления Правительства РФ, региональные и муниципальные нормативные правовые акты, вопросов останется множество, причём достаточно серьёзных. Прежде всего, это порядок формирования и финансирования государственного задания для автономных учреждений. Пока у нас нет такого порядка даже в отношении существующих бюджетных учреждений; а ведь нужно учитывать, что автономные учреждения будут финансироваться не по смете, а в форме субвенций и субсидий из соответствующего бюджета.

Существуют также серьёзные проблемы по широкому кругу позиций: содержание материально-технической базы автономного учреждения, ресурсный капитал, порядок создания наблюдательного совета, его полномочия, порядок его деятельности, функции иных органов управления и их взаимодействие с наблюдательным советом, трудовые отношения, пенсионная система, налогообложение, лицензирование, аккредитация, аттестация деятельности, прозрачность и аудит.

Разработчики и идеологи преобразований сегодня говорят о том, что форсировать процессы, связанные с изменением типа учреждений, сейчас нет ни оснований, ни необходимости. Они исходят из того, что важнейшим условием для принятия реше-

ния должна быть готовность коллектива и менеджмента, т.е. управления учреждением к работе в новых условиях.

В соответствии с гражданским законодательством автономное учреждение остаётся государственным или муниципальным, собственником имущества является государство или муниципальное образование. Поэтому ни о каком банкротстве и приватизации речь не идёт, даже при том, что снимается субсидиарная ответственность собственника по обязательствам автономного учреждения.

Однако возникает вопрос, как быть с экономическими свободами, которые предоставляются автономному учреждению. Например, оно возьмёт огромные кредиты и не сможет их отдать. Кто за это будет отвечать? Дело в том, что установлены чёткие ограничения, связанные с пределами ответственности автономного учреждения. Особо ценное движимое и недвижимое имущество автономного учреждения не может быть изъято из оборота и пойти на погашение долгов. Получается, что кредитор, который дал большие деньги, одновременно взял на себя и риски, связанные с тем, что автономное учреждение может их не вернуть, а государство не будет нести субсидиарную ответственность и отвечать по его долгам. Это «правила игры», о которых должны знать все субъекты экономической деятельности.

Что касается трудовой сферы, то в наших рекомендациях мы обратили внимание на то, что изменение типа учреждения не должно влиять на порядок регулирования трудовых отношений. Это не создание новой организационно-правовой формы, не реорганизация, а изменение типа существующего учреждения, при котором трудовые отношения с работниками остаются стабильными, а коллективный договор продолжает действовать до окончания того срока, на который он был заключён. Всё это нужно чётко понимать, чтобы обеспечить защиту трудовых прав работников автономных учреждений. **НО**