

ФИНАНСОВАЯ САМОСТОЯТЕЛЬНОСТЬ ШКОЛЫ: ЮРИДИЧЕСКАЯ И ФАКТИЧЕСКАЯ



Александр Гаврилин,
заведующий
кафедрой
педагогического
менеджмента
Владимирского
областного
института
усовершенствования
учителей, доктор
педагогических наук,
профессор

На первый взгляд здесь нет проблемы. В России существует обширное нормативно-правовое поле, где чёрным по белому всё прописано: Конституция РФ, Федеральный закон «Об образовании», Бюджетный и Гражданский кодексы РФ и ряд других законов. *По закону РФ «Об образовании» школы — юридические лица. Юридическое лицо выступает субъектом права и хозяйствования.* Атрибуты юридического лица — устав, гербовая печать и счёт в банке. В соответствии со ст. 47 Закона Российской Федерации «Об образовании» образовательным учреждениям предоставлено право вести предусмотренную его уставом предпринимательскую деятельность на правах предприятия, а в соответствии со ст. 58 — самостоятельно осуществлять даже внешнеэкономическую деятельность и иметь валютные счета в банковских и других кредитных организациях в порядке, установленном законодательством Российской Федерации.

Но, как говорится, гладко было на бумаге... По Конституции носителем суверенитета и единственным источником власти в Российской Федерации является её многонациональный народ (гл. 1, ст. 3, п. 1). Право на образование — сфера государственной ответственности (гл. 2, ст. 43), но фактически школы с недавних пор являются муниципальными учреждениями. Муниципальные органы власти по той же Конституции не являются государственными структурами. Образование у нас давно перестало быть «народным», что и отразилось в названии отраслевого министерства.

О несовершенстве и противоречивости нашей законодательной базы пишут и говорят все, но директорам школ работать легче от этого не становится. Руководители образовательных учреждений попадают в жернова правовой мельницы. *С одной стороны, директора школ вроде бы выступают работодателями, в частности, несут персональную ответственность за задержку зарплаты. Но на самом деле они даже не правомочны принимать на работу сотрудников, поскольку не могут гарантировать своевременную выплату зарплаты и никаких гарантий от своего учредителя в этой части не имеют.* При этом государство остаётся вне зоны ответственности.

С вопросом о статусе школы тесно связан вопрос об имуществе. Права учреждения на закреплённое за ним имущество определяются статьёй 296 ГК РФ, согласно которой собственник закрепляет за учреждением имущество на правах оперативного управления. При этом права учреждения ограничены, школа не вправе отчуждать или иным образом распоряжаться закреплённым за ней имуществом, приобретённым за счёт средств, выделенных по смете.

Однако статьёй 298 Гражданского кодекса РФ предусмотрено: если в соответствии с учредительными документами учреждению предоставлено право осуществлять деятельность, приносящую доходы, то доходы, полученные от такой деятельности, и приобретённое за счёт этих доходов имущество поступают в самостоятельное распоряжение учреждения и учитываются на отдельном балансе. Право оперативного управления недвижимым имуществом подлежит обязательной регистрации учреждениями юстиции в едином государственном реестре. Регистрации подлежат и право собственности, и право оперативного управления, а также иные права в случаях, предусмотренных ГК РФ и иными законами (ст. 131 ГК РФ).



Только в таком случае, к примеру, образовательное учреждение, не являющееся собственником, но владеющее имуществом на праве оперативного управления, обладает в соответствии со статьёй 305 ГК РФ правами на истребование закреплённого за ним имущества из чужого незаконного владения.

Соответственно, договор на сдачу в аренду помещений образовательного учреждения подлежит оформлению через Комитет по имуществу. Процесс этот достаточно канительный и на него имеет смысл тратить время, когда действительно заключается долгосрочный договор аренды. К тому же расценки на сдаваемую в аренду площадь, которые устанавливает Комитет по имуществу, очень низкие. При длительном арендном договоре следует заключать дополнительное соглашение с арендатором на оказание школе безвозмездной помощи. Очень часто школы предоставляют помещения на разовые мероприятия или на очень короткий срок. В таком случае целесообразнее провести предварительную оплату через бухгалтерию (по договорённости) в форме благотворительного взноса.

Финансовая самостоятельность и свой счёт

Что касается самостоятельности в использовании финансовых средств, то в практике не более 10% школ имеют свои счета. *Без всех атрибутов юридического лица школы не могут отвечать по своим обязательствам, а следовательно, выступать полноправными субъектами права и хозяйствования.*

Конечно, возможно выделение субсчёта в централизованной бухгалтерии. Для этого директору школы необходимо заключить договор об обслуживании с централизованной бухгалтерией¹, определив в нём права и обязанности каждой из сторон.

В частности, в нём должны быть прописаны: открытие расчётных счетов образовательному учреждению, порядок предоставления информации руководителю учреждения и т.п. Специально следует оговорить, на какой основе (возмездной или безвозмездной) осуществляется договор. В нём следует указать, что он носит безвозмездный характер, а бухгалтерское обслуживание осуществляется за счёт бюджетных средств сметы, утверждённой на содержание образовательных учреждений, подведомственных органу управления образованием.

К сожалению, сегодня таких договоров в стране — единицы. *Деньги, выделяемые по сметам конкретных школ, обезличиваются и растворяются в общем котле централизованных бухгалтерий.*

Исследования, проведённые сотрудниками нашей кафедры, на выборке в 826 человек показывают, что в составлении сметы расходов на следующий год принимают участие почти

¹ В соответствии со ст. 6 п. 2 закона «О бухгалтерском учёте» № 129 АР от 21.10.1996 г. возможно заключение договора со специализированной организацией или с бухгалтером-специалистом.

ЗАКОНОДАТЕЛЬНАЯ БАЗА ФУНКЦИОНИРОВАНИЯ И РАЗВИТИЯ ОБРАЗОВАТЕЛЬНОГО УЧРЕЖДЕНИЯ

Где в настоящее время необходимо регистрировать образовательное учреждение как юридическое лицо?

В соответствии со ст. 2 Федерального закона «О государственной регистрации юридических лиц» от 8.08.2001 № 129-ФЗ Правительство Российской Федерации по налогам и сборам является уполномоченным федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим с 1 июля 2002 года государственную регистрацию юридических лиц (постановление Правительства РФ от 17.05.2002 № 319). Следовательно, по вопросам регистрации образовательных учреждений в качестве юридического лица и изменений, вносимых в их учредительные документы, теперь следует обращаться в территориальные органы Министерства Российской Федерации по налогам и сборам.

Нужна ли лицензия на общественную деятельность для подготовительных курсов для поступающих в вузы, если они не будут сопровождаться итоговой аттестацией и выдачей документа?

Лицензия для такой деятельности не нужна, так как в соответствии с п. 2 Положения о лицензировании образовательной деятельности, утверждённого Постановлением Правительства РФ от 18.10.2000 № 796, не подлежат лицензированию:

- а)** образовательная деятельность в форме разовых лекций, стажировок, семинаров и других видов обучения, не сопровождающаяся итоговой аттестацией и выдачей документов об образовании и (или) квалификации;
- б)** индивидуальная трудовая педагогическая деятельность, в том числе в области профессиональной подготовки.

Были ли в последнее время внесены изменения в Закон РФ «Об образовании» и если были, то какие именно?

В первом квартале 2002 года были внесены изменения в п. 1, 3, 4 и 24 ст. 33 и в п. 21 ст. 50 Закона РФ «Об образовании». Внесённые в ст. 33 изменения вступили в силу с 1 июля 2002 года.

Статья 33. Порядок создания и регламентации деятельности образовательного учреждения.

1. Образовательное учреждение создаётся учредителем по собственной инициативе и регистрируется уполномоченным органом в соответствии с законодательством РФ (в ред. Федерального закона от 21.03.2002 № 31-ФЗ).



96% руководителей образовательных учреждений. Далее, составленная смета-заявка урезается (в 100% случаев) в органах финансирования на 25–60%. Законом предусмотрен механизм согласования сокращения сметы согласительной комиссией. В деятельности такой комиссии принимало участие только около 18% опрошенных руководителей. Из числа руководителей учреждений, обслуживаемых централизованными бухгалтериями, 84% отмечают, что они не допускаются к самостоятельному расходованию денег, а 6% респондентов утверждают, что даже не всегда знают о платежах, производимых по «их смете». Ведь право первой подписи на платёжных документах централизованной бухгалтерии принадлежит руководителю органа управления образованием.

Основной путь к приобретению образовательными учреждениями юридической и хозяйственной самостоятельности — выделение на самостоятельный баланс и создание своей бухгалтерии² или заключение «правильного» договора с централизованной бухгалтерией.

Однако иметь свой, но пустой счёт в банке — мало радости и не прибавляет школе реальной экономической самостоятельности. Сегодня государство не в состоянии выделять образовательным учреждениям финансирование, достаточное для выполнения ими своих задач. Поэтому школам позволено зарабатывать самим, занимаясь коммерцией. Естественно, это разрешение «не от хорошей жизни». Насколько занятия коммерцией способствуют достижению основных (образовательно-воспитательных) целей школы и насколько они ведут к «хорошей жизни» — вопрос, который имеет далеко не однозначный ответ. Доходы от коммерческой деятельности, на основании статьи 298 Гражданского кодекса РФ (пункт 2), «поступают в самостоятельное

распоряжение учреждения и учитываются на отдельном балансе». Следствием этого является удвоение бухгалтерских документов, отдельные счета в банках и путаница в том, что считать предпринимательской деятельностью, а что не считать, какие налоги платить обязательно, а какие на школу не распространяются, какое имущество образовательного учреждения и какие помещения можно использовать для коммерческой деятельности, а самое главное — какой от этого приварок школе.

Согласно статье 2 части первой ГК РФ предпринимательской является самостоятельная, осуществляемая на свой риск деятельность, направленная на систематическое получение прибыли от пользования имуществом, продажи товаров, выполнения работ или оказания услуг лицами, зарегистрированными в этом качестве в установленном порядке. В ст. 50 этого же кодекса выделяется некоммерческая деятельность, не имеющая целью получать прибыль и распределять её между исполнителями. Для школы разумнее заниматься именно некоммерческой деятельностью, но это требует доказательства, что все доходы, полученные от неё, вкладываются в развитие образования. Подробная классификация внебюджетных доходов рассмотрена М. Мусарским и Е. Рачевским (Народное образование. 2001. № 10. С. 32–44).

Однако при организации платных дополнительных образовательных услуг следует учитывать, что они предоставляются с целью всестороннего удовлетворения образовательных потребностей граждан. Их оказание должно быть предусмотрено уставом образовательного учреждения. Осуществляются платные услуги за счёт внебюджетных средств (благотворителей, сторонних организаций или частных лиц, в том числе и родителей) и не могут быть оказаны взамен и в рамках основной образовательной деятельности, финансируемой из бюджета. В противном случае заработанные таким путём средства изымаются учредителем в его бюджет.

Услуги, оказываемые в рамках основных образовательных программ и государственных стандартов, согласно статусу школы направленные на совершенствование образовательного процесса при наличии имеющихся условий и средств (например, снижение наполняемости классов (групп); деление на подгруппы против установленных норм; сдача экзаменов в порядке экстерната; дополнительные занятия с неуспевающими и некоторые другие, предусмотренные типовыми положениями об образовательных учреждениях), не рассматриваются как платные дополнительные образовательные услуги и *привлечение на эти цели средств родителей не допускается.*

Платные дополнительные образовательные услуги не могут быть оказаны взамен и в рамках основной образовательной деятельности, финансируемой из средств бюджета. Взимание платы с родителей на доплату учителям, работающим в рамках соответствующих образовательных программ, является незаконным. Обеспечение хозяйственных нужд, проведение ремонтных

² Это может быть и бухгалтер, а также сам руководитель может вести бухгалтерский учёт.



работ, доплата обслуживающему персоналу, а также учителям-предметникам за проведение уроков в рамках основной образовательной деятельности также не относятся к дополнительным платным образовательным услугам, поскольку на эти цели выделяются бюджетные ассигнования.

И всё-таки процесс привлечения в образование внебюджетных средств набирает обороты. Например, во Владимирской области в 2001 году получено внебюджетных доходов: по муниципальным учреждениям — 2,5 млн рублей, что составляет 3–5% от бюджета; по областным — 3,8 млн рублей (15% от бюджета); по профучилищам — 15,7 млн рублей (17% от бюджета). Но зарабатывать денег для школы не самоцель. Школа должна учить и воспитывать. Если она хорошо делает то и другое, то различные организации, и в первую очередь родители, готовы будут оказывать ей благотворительную помощь.

Реально школа может зарабатывать только на платных образовательных услугах; на трудовой производительной деятельности детских объединений и на сдаче в аренду помещений и оборудования. При этом *наиболее педагогически целесообразен именно производительный труд учащихся*. Только при этом необходимо, чтобы труд был настоящим, чтобы его результаты были значимыми, осязаемыми. Тогда он будет носить воспитывающий характер и содействовать достижению стратегических целей школы.

Можно ли построить рыночные отношения в отдельно взятой школе?

В самом медвежьем углу Владимирской области, в 30 км от районного центра г. Гусь-Хрустального в деревне Лесниково находится школа, каких много в российской глубинке. Двухэтажное кирпичное здание (жилой дом начала прошлого века, с последующим пристроем) расположено в центре деревни, окружённой со всех сторон лесом. Чистота и порядок, зеркала, бра на стенах делают школу по-домашнему уютной, декоративная и художественная роспись придают ей особый колорит. Летом школа утопает в зелени деревьев и кустарников, посаженных самими учащимися.

В школе 112 ребят, из них 8 приезжают из соседних населённых пунктов. На территории Лесниковского сельского округа находятся два лесничества, АО «Лесниковское». Большинство родителей работают на этих предприятиях. Безработица коснулась и сельской местности и достигла уже 5%. Дети в школе сложные: 7% из неблагополучных семей, 12% — из многодетных, столько же из неполных, 10% составляют дети, родители которых оказались без работы. Педагогический коллектив насчитывает 16 человек, 8 учителей — выпускники этой школы.

Девять лет назад инициатива и профессиональная педагогическая смелость позволили коллективу под руководством директора Михаила Ильича Овечкина взять на себя ответственность и переосмыслить содержание обучения и воспитания

3. Для регистрации образовательного учреждения учредитель предоставляет документы в соответствии с Федеральным законом «О государственной регистрации юридических лиц» (в ред. Федерального закона от 21.03.2002 № 31-ФЗ).

4. Уполномоченный орган в сроки, установленные Федеральным законом «О государственной регистрации юридических лиц», производит регистрацию образовательного учреждения, о чём в письменной форме уведомляет заявителя, финансовые органы, соответствующий государственный орган управления образованием (в ред. Федерального закона от 21.03.2002 № 31-ФЗ).

24. Филиалы (отделения) образовательных учреждений проходят лицензирование, аттестацию и государственную аккредитацию в общем порядке, установленном для образовательных учреждений законом «Об образовании» (в ред. Федерального закона от 21.03.2002 № 31-ФЗ).

Статья 50. Права и социальная защита обучающихся, воспитанников.

21. Право на отсрочку от призыва на военную службу обучающихся в образовательных учреждениях устанавливается Федеральным законом «О воинской обязанности и военной службе» (в ред. Федерального закона от 13.02.2002 № 20-ФЗ).

Что означает правоспособность юридического лица?

Юридическое лицо может иметь гражданские права, соответствующие целям деятельности, предусмотренным в его учредительных документах, и нести связанные с этой деятельностью обязанности (ст. 49 ГК РФ).

Отдельными видами деятельности, перечень которых определяется законом, юридическое лицо может заниматься только на основании специального разрешения (лицензии).

Юридическое лицо может быть ограничено в правах лишь в случаях и в порядке, предусмотренных законом. Решение об ограничении прав может быть обжаловано юридическим лицом в суд.

Правоспособность юридического лица возникает в момент его создания (п. 2 ст. 51 ГК РФ) и прекращается в момент завершения его ликвидации (п. 8 ст. 63 ГК РФ).

Право юридического лица осуществлять деятельность, на занятие которой необходимо получение лицензии, 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 иными правовыми актами.

Как выражается ответственность юридического лица? Что означает ответственность юридического лица?

Юридические лица, кроме финансируемых собственником учреждений, отвечают по своим обяза-



школьников. Исходя из условий и потребностей окружающего социума, коллектив избрал главной целью раскрытие личных качеств, возвращение природных способностей ученика и учителя, воспитание человека нравственного, душевно привязанного к своей малой Родине, трудолюбивого, способного самореализоваться в окружающем мире. Концептуальный выход видели педагоги в обновлении школы, в создании гуманистической воспитательной системы. Одной из первых в области школа перешла на новые условия хозяйствования, позволяющие самостоятельно решать вопросы финансово-хозяйственной деятельности, социального развития, кадрового обеспечения. С 1988 года здесь работает разновозрастный отряд «Современник», куда вошли учащиеся с 5-го по 11-й класс, объединившиеся на основе добровольного труда и коллективного самоуправления. Отряд имеет 10 га земли, где ребята выращивают картофель, свёклу, морковь; 1,5 га сеноугодий. Этим и начались не только перестройка всей жизни школы, но и освоение окружающей среды, преобразование её в воспитательное пространство. Механизированное звено отряда производит полную обработку приусадебных участков жителей деревни Лесниково и близлежащих деревень, оказывает транспортные услуги населению. Ветеранам войны обработка приусадебных участков производится бесплатно, а членам педагогического коллектива школы, ветеранам педагогического труда, вдовам солдат Великой Отечественной войны — на льготных условиях. В 1996 году прибыль отряда составила 56 млн руб., а в 1997-м — уже 200 млн руб. Максимальная заработная плата членов отряда достигла 1 млн рублей в соответствии с коэффициентом трудового участия.

За счёт денежных средств, заработанных школьниками и педагогическим коллективом только в 1995/96 учебном году, приобретены музыкальный центр, три компьютера, трактор «МТЗ-82». При-

быль направлялась на оборудование и оснащение учебных кабинетов, эстетическое оформление школы, на проведение различных культурно-массовых и оздоровительных мероприятий, на бесплатное питание учащихся, учителей, технического персонала, выплату премий и пособий, обучение старшеклассников на водителя категории «А». Таким образом, осуществлялась социальная защита ученического и педагогического коллективов.

Через некоторое время от довольно традиционной бригадной организации производительного труда коллектив школы перешёл к экономической «бизнес-игре». Была разработана перспективная модель развития школы как трудовой «бизнес-школы», созданы органы самоуправления, производством, банковской и торговой системой в лице Большого совета, а также мэрия, биржа труда, бухгалтерия, торговые и сервисные предприятия, социальная и рекламно-информационная службы. Выпущена собственная валюта «ропс», в школе открыт магазин. В игру на добровольной основе включились все учащиеся и сотрудники школы.

О том, каким серьёзным методом воспитания стала эта игра, и о том, что в ней реализуются не только социализирующая и обучающая функции школы, но и защита, поддержка, свидетельствуют такие факты. Через школьный магазин на свои заработанные деньги дети приобретают чаще всего не сладости и безделушки, а одежду, обувь, школьные принадлежности и многие товары первой необходимости. При этом очень часто заказ делается целенаправленно. Известны в деревне и случаи, когда взрослое население меняло в «школьном банке» рубли на ропсы, чтобы можно было делать покупки в школьном магазине. Конечно, эти факты не свидетельствуют в пользу сегодняшней социально-экономической системы в стране, но они говорят о том, что новое поколение выбирает не только пепси: оно способно возродить Россию, но ему надо помочь в овладении этими умениями.

Постепенно игра становилась всё более значимой для детей и взрослых и всё больше оказывала влияние на процессы обучения и воспитания. В рамках школы была создана республика «Маленькая страна», являющаяся достаточно подробной моделью социально-экономических отношений в государстве. Это уже была не просто игра. Игровая форма организации производительного труда в Лесниковской школе в ходе своего развития переросла в действующую социально-экономическую модель жизнедеятельности как воспитанников, так и педагогов. Разработаны конституция республики и локальные нормативные акты, регулирующие гражданство, функционал различных служб, положения о премиях за успехи в учёбе и на олимпиадах, ставки зарплаты и налогов (с учётом социальной защищённости младших классов), банковские проценты и правила получения лицензий на различные виды деятельности. Все «граждане республики» имеют документ о гражданстве (визитку), в которой отмечаются нарушения принятого правопорядка (за что налагается штраф) и по которой происходит ежемесячная выплата зарплаты.



Такая форма организации жизнедеятельности школы рождает чувство социальной защищённости, способствует социализации ребят, пониманию договорной основы общественных отношений и их закономерностей, особенно в условия рынка. Она создаёт такие условия для самореализации не только ученику, но и учителю, при этом гарантируется высокий уровень творчества и психологический комфорт участникам этой игры.

Развитие воспитательной системы школы идёт по нарастающей: от экономической игры к школьной республике, в которой есть свой печатный орган — газета «Маленькая страна», конвертируемая валюта, которую сегодня принимают в сельском магазине³. *Основу экономического благосостояния «Маленькой страны» составляет производительный труд учащихся по заданиям школьной биржи труда.*

За эти годы в корне изменилось отношение ребят к сельскохозяйственному труду. Если ещё десять лет назад приходилось использовать методы убеждения и даже давления, чтобы заставить ребят добросовестно работать, то сейчас практически все учащиеся проявляют собственную инициативу и желание трудиться, поскольку видят реальные результаты своего труда. Треть выпускников школы поступили в высшие учебные заведения, столько же — в средние специальные, 25% остались работать на селе механизаторами.

Девятый год школа работает в режиме полной хозяйственной самостоятельности. За это время развивается и техническая база: приобретено три автомашины, два трактора с полным набором сельскохозяйственных орудий, мотоцикл «Урал», полностью обновлены слесарная и столярная мастерские, приобретено новое станочное оборудование, технические средства обучения, оборудован класс персональных компьютеров. Школа полностью оборудована мебелью. Регулярно проводится косметический ремонт. В каждом классе — телевизор, видеоманитофон. И всё это на заработанные деньги в деревне, где единственное хозяйство (лесничество) едва сводит концы с концами.

Директору Лесниковской школы Михаилу Ильичу Овечкину присвоено звание «Заслуженный учитель РФ». В этой школе регулярно проходят семинары для директоров образовательных учреждений области. Она стала базой областного института усовершенствования учителей. Зачастую руководители школ приезжают сюда на индивидуальные консультации. В той или иной мере идеи М.И. Овечкина используют десятки школ. Однако в полном объёме опыт школы так же, как и опыт А.С. Макаренко, не удалось повторить никому. Здесь многое основано на неповторимости личности директора. На его самоотверженном труде и базируется авторская воспитательная система.

Каковы же перспективы развития этой уникальной школы? В ближайшее время её ожидает закрытие в результате ре-

тельствам в порядке и на условиях, предусмотренных п. 5 ст. 113, ст. 115 и 120 ГК РФ.

Учредитель (участник) юридического лица или собственник его имущества не отвечают по обязательствам юридического лица, а юридическое лицо не отвечает по обязательствам учредителя (участника) или собственника, за исключением случаев, предусмотренных Гражданским кодексом РФ либо учредительными документами юридического лица.

Если несостоятельность (банкротство) юридического лица вызвана учредителями (участниками), собственником имущества юридического лица или другими лицами, которые имеют право давать обязательные для этого юридического лица указания либо иным образом имеют возможность определять его действия, на таких лиц в случае недостаточности имущества юридического лица может быть возложена субсидиарная ответственность по его обязательствам.

Какие права имеет образовательное учреждение на пользование финансовыми и материальными средствами?

В соответствии со ст. 43 Закона РФ «Об образовании» образовательное учреждение самостоятельно осуществляет финансово-хозяйственную деятельность. Оно имеет самостоятельный баланс и расчётный счёт, в том числе валютный, в банковских и иных кредитных организациях.

- Финансовые и материальные средства образовательного учреждения, закреплённые за ним учредителем или являющиеся собственностью данного образовательного учреждения, используются им по своему усмотрению в соответствии с уставом образовательного учреждения и изъятию не подлежат, если иное не предусмотрено законодательством РФ.
- Не использованные в текущем году (квартале, месяце) финансовые средства не могут быть изъяты у образовательного учреждения или зачтены учредителем в объём финансирования этого образовательного учреждения на следующий год (квартал, месяц).

- Образовательное учреждение имеет право участвовать в уставных фондах акционерных обществ и других организаций только своей собственностью.

- Образовательное учреждение вправе с согласия собственника использовать закреплённые за ним финансовые средства и иные объекты собственности в осуществляемой им деятельности, связанной с получением дохода. В этом случае собственник получает право на часть дохода от использования закреплённых за ним объектов собственности в размере, определённом договором между собственником и образовательным учреждением.

Любовь Погребняк,

юрист, кандидат педагогических наук

³ В конце недели продавец магазина в школьном банке обменивает ропсы на рубли.



структуризации сельских школ. Финансовому управлению дорожке копеечная сиюминутная экономия, чем огромный воспитательный эффект.

Зарабатывают школы, а как тратить деньги, диктуют чиновники

Как видим, проблем в юридической и хозяйственной самостоятельности школ сегодня больше, чем успехов. Отдельные прорывные зоны погоды не делают. Самое печальное — свет в конце тоннеля пока не виден. Правда, в Концепции модернизации российского образования на период до 2010 года, в пункте 2.4 «Формирование эффективных экономических отношений в образовании» сказано:

«В ходе модернизации образования, рассматриваемого как приоритетная отрасль национальной экономики, государство будет последовательно наращивать его финансовую поддержку до необходимой потребности». И далее: «Последовательная реализация принципа экономической автономии учебных заведений при введении казначейской системы учёта внебюджетных средств образовательных учреждений... введение нормативного бюджетного финансирования общего среднего и начального профессионального образования с учётом обеспечения государственных образовательных стандартов и необходимых условий образовательного процесса». Намерения благие, но работа через казначейство, во-первых, сильно замедляет оперативность использования финансов. Казначейство выдаёт деньги только по предварительной заявке. Кроме того, казначейство вводит массу ограничений на использование средств и требует дополнительные документы. Например, нельзя купить запчасти в магазине и принести их в фирму, которая сделает ремонт школьного автомобиля. Нельзя даже по безналичному расчёту просто оплатить ремонт школьного компьютера в фирме, которая имеет на это лицензию. Необходимо дополнительно заключить

с этой фирмой договор на ремонт и предоставить его в казначейство с дополнительными протоколами и соглашениями о цене ремонта и пр.

Но самая главная проблема в том, что казначейство требует планировать внебюджетные поступления по смете на год вперёд. Точно просчитать, сколько денег удастся заработать в следующем году, не может ни одна фирма, тем более школа. Невыполнение же сметы (и в ту и другую стороны!) наказуемо. Даже если удастся заработать больше запланированного — директор получает выговор за занижение показателей плана внебюджетной деятельности. При этом резко снижается оперативность использования собственных заработанных средств, поскольку перевод денег со статьи на статью в казначействе требует подробного обоснования и длительного времени.

Получается: школы зарабатывают собственные деньги, чтобы улучшить свою материально-финансовую базу, а государство стремится взять их под жёсткий контроль и затруднить их использование.

В соответствии со статьёй 120 Гражданского кодекса РФ учреждением признаётся организация, созданная собственником для осуществления управленческих, социально-культурных или иных функций некоммерческого характера и финансируемая им полностью или частично. Однако предел «частичности» в законе не определён. Если учредитель (в нашем случае муниципалитет) не может полностью финансировать образовательное учреждение, он должен хотя бы предоставить ему свободу действий.

Что же касается введения нормативного финансирования, то вопрос это очень тонкий, поскольку образовательные учреждения в России функционируют в условиях многополярности, и на первом этапе проигрывают сельские школы, не полностью загруженные. На втором этапе, когда наполняемость школ выравнивается, может произойти общее понижение (усреднение) норматива. Это



приведёт к увеличению нагрузки педагогов, повышению наполняемости классов и снижению финансирования на содержание учащихся. Может быть, для экономики это и будет выгодно, но условия бюджетного финансирования образовательных учреждений явно ухудшатся. Тогда вопрос о внебюджетном финансировании станет ещё злободневней.

Однако дело в том, что зачастую внебюджетные доходы никак не влияют на зарплату руководителя. Если органы управления образованием не поддерживают руководителей таких школ морально и материально, то, кроме головной боли, директора от внебюджетной деятельности ничего не имеют. Они не имеют права написать себе премию в 100 рублей, даже заработав миллион на внебюджетной деятельности. В теории менеджмента есть положение: *первейшая функция руководителя любого ранга — мотивация деятельности своих сотрудников*. В ответ на вопрос: почему они прекратили внебюджетную деятельность, многие руководители отвечают: «А зачем нам это надо? Мы ничего от этого не имеем».

Многолетний опыт консалтинговой работы с руководителями школ различных регионов России позволяет мне достаточно категорично утверждать: *тормозят дело городские и районные органы управления образованием. Всё зависит от позиции заведующего отделом или начальника управления. Решится он расстаться с правом диктовать финансовую волю руководителям образовательных учреждений, значит, получат они самостоятель-*

ность. Если его согласия не будет, то можно заключать пари, сколько месяцев продержится на посту директор, который вопреки воле «сверху» решился пойти на финансовую самостоятельность. Ведь централизация средств — это оптовые закупки. При этом механизм тендера позволяет навязывать учреждениям «своих» подрядчиков и поставщиков. В то же время директору школы (даже работающему на самостоятельном финансовом механизме) постоянно надо доказывать, что он купил товар по самым низким ценам. При изворотливости наших торговцев оформить бумаги не проблема. Но это значит — руководителю заранее не доверяют. Считают, что бюджетные крохи и заработанные своим трудом деньги он пустит на ветер.

Очевидный вывод из всего вышеизложенного: *если мы не создадим нормальную — простую, понятную и непротиворечивую — нормативную базу экономической деятельности школ; если не упростим процедуру банковских операций (т.е. не будем загонять счета школ в казначейство) и если заинтересуем внебюджетной деятельностью руководителей, — то о массовом привлечении дополнительных средств в учреждения образования не может быть и речи*.

А следовательно, самостоятельность школ останется де-юре, но не де-факто. То есть на бумаге. А в жизни по-прежнему: имеем право, но... ничего сделать не можем.

г. Владимир