

# БЫТЬ ЛИ ШКОЛЕ автономным учреждением?

**Анатолий Кац,**

*доцент кафедры управления образованием*

*Академии повышения квалификации*

*и профессиональной переподготовки работников образования*

**П**роjekt Министерства образования и науки РФ «Модель образования 2020» предусматривает, что многие образовательные учреждения должны стать в перспективе автономными. Руководители и коллективы школ уже сейчас задаются вопросом: быть или не быть автономными, стоит или не стоит пускаться в автономное плавание? Чтобы ответить на этот вопрос, следует прежде всего понять, что такое автономное учреждение, чем оно отличается от традиционного. Затем следует примерить этот «костюмчик» на себя, и только по результатам этой примерки принимать окончательное решение — становиться или не становиться автономным учреждением. В противном случае, если слепо верить модным тенденциям и концепциям, однозначно трактующим, что автономное учреждение — это хорошо, или скептикам, утверждающим, что это плохо, то велика вероятность сделать неправильный выбор.

## **Автономное учреждение как законодательный термин**

Впервые термин «автономное учреждение» приобрёл право быть официальным термином, используемым в российском законодательстве с выходом Федерального закона «Об автономных учреждениях»

от 3 ноября 2006 г. № 174-ФЗ.

В этом законе даётся определение автономного учреждения:

«Автономным учреждением признаётся некоммерческая организация, созданная Российской Федерацией, субъектом РФ или муниципальным образованием для выполнения работ, оказания услуг в целях осуществления предусмотренных законодательством РФ полномочий органов государственной власти, полномочий органов местного самоуправления в сферах науки, образования, здравоохранения, культуры, социальной защиты, занятости населения, физической культуры и спорта» (Федеральный закон РФ «Об автономных учреждениях», статья 2 часть 1). Это определение, к сожалению, не раскрывает сути автономного учреждения и практически полностью подходит для любого государственного или муниципального учреждения, независимо от того, автономное ли оно. Но уже в самом термине есть характеристика, отражающая основную черту учреждения, называемого автономным: оно обладает большей свободой в вопросах как финансово-хозяйственных, так и основной своей деятельности по сравнению с другими учреждениями.

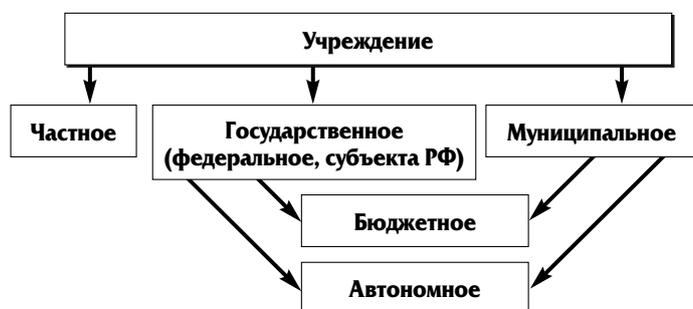
Понятно, что когда речь идёт об автономности учреждений, в том числе образовательных, нельзя иметь в виду полную самостоятельность: уже сама

организационно-правовая форма — *учреждение* — несёт в себе определённые ограничения самостоятельности. Но в отличие от ограничений, налагаемых на деятельность традиционных учреждений, ограничений для автономных учреждений гораздо меньше, и уровень многих этих ограничений гораздо ниже.

Одновременно с введением в действие Федерального закона «Об автономных учреждениях» были внесены изменения в Гражданский кодекс РФ. Наряду с нормами, устанавливающими законность существования автономных учреждений, изменениями, внесёнными Федеральным законом от 3 ноября 2006 года № 175-ФЗ в Гражданский кодекс, установлена новая классификация учреждений: теперь все они в зависимости от статуса их учредителя делятся на государственные, муниципальные и частные. При этом государственные учреждения в зависимости от того, кто является собственником, могут быть федеральными или субъекта РФ.

Гражданский кодекс и Федеральный закон РФ «Об автономных учреждениях» правом быть автономными наделяют только государственные и муниципальные учреждения. Частные же учреждения не нуждаются в таких специальных законах и правовых нормах, которые бы обеспечивали их автономность. Законодательство практически не ограничивает самостоятельность частных учреждений, если не считать тех ограничений, которые установлены для такой организационно-правовой формы, как учреждение.

#### Классификация учреждений в зависимости от статуса их собственника и типа



**Автономное учреждение** в соответствии с действующим законодательством — это новый тип учреждений. Гражданский кодекс также выделяет в самостоятельный тип государственные и муниципальные учреждения, которые финансово-хозяйственную деятельность строят на основе бюджетных средств, выделяемых им по смете. Этот тип учреждений получил название **бюджетных**. В соответствии с действующей редакцией Гражданского кодекса **бюджетным учреждением** называется некоммерческая организация, полностью или частично финансируемая собственником. Бюджетное учреждение отвечает по своим обязательствам находящимися в его распоряжении денежными средствами. При недостаточности денежных средств субсидиарную ответственность по обязательствам такого учреждения несёт собственник его имущества.

**Автономным учреждением** признаётся некоммерческая организация, которой собственник даёт задание, соответствующее профилю этого учреждения, и финансово обеспечивает выполнение этого задания. Автономное учреждение отвечает по своим обязательствам всем закреплённым за ним имуществом, за исключением недвижимого имущества и особо ценного движимого имущества, закреплённых за автономным учреждением собственником этого имущества или приобретённых автономным учреждением за счёт выделенных таким собственником средств. Собственник имущества автономного учреждения не несёт ответственности по обязательствам автономного учреждения.

Государственные и муниципальные автономные учреждения могут создаваться и действовать наряду с существующими государственными и муниципальными бюджетными учреждениями.

В Федеральном законе РФ «Об автономных учреждениях» очерчен круг отраслей социально-культурной сферы, в которых могут создаваться и действовать автономные учреждения. Образование входит

в число этих отраслей. Закон не накладывает никаких ограничений на то, какие внутриотраслевые типы и виды учреждений, в том числе образовательных, могут действовать на правах автономных учреждений. Поэтому образовательные учреждения любых типов, включая дошкольные, дополнительного образования и общеобразовательные, могут создаваться как автономные. Однако закон предоставляет право Правительству РФ, высшим органам исполнительной власти субъектов РФ или местным администрациям муниципальных образований определить перечень действующих бюджетных государственных и муниципальных учреждений, тип которых не подлежит изменению.

### Характеристика автономного учреждения

К основным характеристикам автономного учреждения следует отнести следующие:

- **автономное учреждение является юридическим лицом.** В соответствии с этим оно вправе от своего имени приобретать и осуществлять имущественные и личные неимущественные права, нести обязанности, быть истцом и ответчиком в суде (Федеральный закон «Об автономных учреждениях», статья 2 часть 2). В этом автономное учреждение ничем не отличается от бюджетного;

- **автономное учреждение имеет право открывать и использовать расчётные счета в банках и иных кредитных организациях** (статья 2 часть 3). Бюджетное учреждение вправе иметь только лицевые счета в органах казначейства;

- **автономное учреждение получает от учредителя задания, соответствующие основной деятельности, предусмотренной уставом, и самостоятельно их выполняет** (статья 4 часть 2). При этом задания устанавливаются в соответствии с потребностями учредителя, а это значит, что автономное учреждение может быть загружено не полностью. Персонал, не участвующий в выполнении задания учредителя, вправе осуществлять внебюджетную деятельность, приносящую доход.

Бюджетное учреждение действует по плану, который составляется, исходя из «мощности»

(установленных видов деятельности и штатного расписания) учреждения;

- **автономное учреждение получает от учредителя финансовые средства, обеспечивающие выполнение задания (финансовое обеспечение выполнения задания)** (статья 4 часть 3). Закон требует, чтобы финансовое обеспечение было полным, учитывало все виды расходов, необходимых для выполнения задания учредителя.

Бюджетное учреждение финансируется в соответствии с потребностями учреждения и возможностями учредителя;

- **автономное учреждение по своему усмотрению, кроме заданий учредителя, вправе выполнять работы, оказывать услуги, относящиеся к его основной деятельности, для граждан и юридических лиц за плату и на одинаковых при оказании однородных услуг условиях в порядке, установленном федеральными законами** (статья 4 часть 6); здесь есть противоречие с Законом РФ «Об образовании», где сказано, что для образовательных учреждений (независимо от того, являются ли они автономными или нет) такая деятельность разрешена лишь за пределами определяющих статус (тип, вид, категория) учреждений образовательных программ. При этом для образовательных автономных учреждений, вероятнее всего, будет действовать правовая норма, данная в Федеральном законе «Об автономных учреждениях». Это значит, что в образовательном автономном учреждении, например в гимназии, наряду с бесплатными гимназическими классами, число которых будет ограничено заданием учредителя, могут действовать такие же гимназические классы, но на платной основе.

Бюджетное учреждение также вправе оказывать платные образовательные услуги, но могут осуществлять эту деятельность, как уже отмечалось, только

за пределами определяющих его статус образовательных программ;

● **автономное учреждение вправе осуществлять иные виды деятельности лишь постольку, поскольку это служит достижению целей, ради которых оно создано, при условии, что такие виды деятельности указаны в его уставе (статья 4 часть 8).** В соответствии с гражданским законодательством иные виды уставной деятельности, которыми могут заниматься образовательные автономные учреждения помимо основной своей деятельности, могут быть платными или бесплатными. Важно, чтобы эти виды деятельности соответствовали его основной деятельности и (или) способствовали достижению целей, стоящих перед этим учреждением в основной деятельности (деятельности, ради которой оно создано). Закон РФ «Об образовании» разрешает любым образовательным учреждениям заниматься практически любым видом предпринимательской деятельности без особых ограничений.

Образовательное бюджетное учреждение обладает теми же правами по осуществлению видов деятельности, которые не относятся к его основной деятельности, что и образовательное автономное учреждение;

● **автономное учреждение отвечает по своим обязательствам закреплённым за ним имуществом, за исключением недвижимого имущества и особо ценного движимого имущества, закреплённых за ним учредителем или приобретённых автономным учреждением за счёт средств, выделенных ему учредителем на приобретение этого имущества (статья 2 части 4, 5).** При этом учредитель не несёт никакой ответственности по обязательствам автономного учреждения. При задолженности перед кредиторами по решению суда образовательное автономное учреждение может лишиться части своего имущества. Закон запрещает изымать у автономного учреждения для погашения задолженности только недвижимое имущество (здания, сооружения и иную недви-

жимость), а также движимое имущество, единица стоимости которого составляет более 50 тысяч рублей, а также имущество меньшей стоимости, если без него невозможно осуществлять (в нашем случае) основную образовательную деятельность.

Бюджетное учреждение, в том числе образовательное, отвечает по своим обязательствам только находящимися в его распоряжении денежными средствами. При их недостатке субсидиарную (дополнительную) ответственность несёт учредитель образовательного учреждения;

● **самостоятельно распоряжается доходами, полученными от своей деятельности и использования имущества, направляя эти доходы только для достижения целей, ради которых оно создано, за исключением случаев, которые установлены Федеральным законом «Об автономных учреждениях» (статья 2 части 8, 9).** Собственник же имущества автономного учреждения не имеет права изымать этот доход или требовать от автономного учреждения получения части этих доходов. Предполагается, что все средства, заработанные образовательным учреждением, будут направляться им на развитие своей материально-технической учебной базы, увеличение оплаты труда работников, повышение их квалификации и на другие цели, способствующие развитию образования в данном образовательном учреждении.

Доходы, полученные образовательным бюджетным учреждением, зачисляются в казну (муниципальную или государственную в зависимости от принадлежности учреждения), а только затем на основании сметы, утверждаемой учредителем, попадают в образовательное учреждение для использования. Режим распоряжения этими средствами по закону должен быть более свободным, чем режим распоряжения бюджетными средствами. Но на практике разница минимальна. Бывают случаи, когда доходы образовательного учреждения полностью или частично оседают в казне.

Сравнительные характеристики автономных и бюджетных учреждений<sup>1</sup>

	Бюджетное учреждение	Автономное учреждение
Статус субъекта хозяйствования	Юридическое лицо	Юридическое лицо
Организационно-правовая форма	Учреждение	Учреждение
<b>Тип учреждения</b>	Бюджетное	<b>Автономное</b>
Принадлежность собственнику	Государственное (федеральное, субъекта РФ); муниципальное	Государственное (федеральное, субъекта РФ); муниципальное
Собственник имущества федерального государственного учреждения	Российская Федерация	Российская Федерация
Собственник имущества государственного учреждения субъекта РФ – учредитель	Субъект РФ	Субъект РФ
Собственник имущества муниципального учреждения	Муниципальное образование	Муниципальное образование
Учредитель федерального государственного учреждения	Российская Федерация в лице Правительства РФ	Российская Федерация в лице Правительства РФ
Учредитель государственного учреждения субъекта РФ	Субъект РФ в лице высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ	Субъект РФ в лице высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ
Учредитель муниципального учреждения	Муниципальное образование в лице местной администрации	Муниципальное образование в лице местной администрации
Право владения, распоряжения и пользования имуществом	Оперативное управление с частичным самостоятельным распоряжением определённым имуществом	Оперативное управление с частичным самостоятельным распоряжением определённым имуществом
<b>Имущество, в отношении которого устанавливается режим самостоятельного распоряжения (распоряжение без разрешения собственника)</b>	Имущество, полученное из внебюджетных негосударственных источников	<b>Всё имущество, за исключением недвижимого и особо ценного движимого имущества, закреплённого за школой учредителем или приобретённого школой за счёт средств, выделенных учредителем на приобретение этого имущества</b>
<b>Раздельный учёт финансовых средств и иного имущества</b>	Доходы и приобретённое на эти доходы имущество учитываются на отдельном балансе	<b>Недвижимое имущество, закреплённое за учреждением или приобретённое им за счёт средств, выделенных ему учредителем, а также находящееся у автономного учреждения особо ценное движимое имущество подлежат обособленному учёту в установленном порядке</b>

<sup>1</sup> Жирным шрифтом выделены характеристики автономного учреждения, которые отличаются от характеристик бюджетного учреждения.

	<b>Бюджетное учреждение</b>	<b>Автономное учреждение</b>
<b>Ответственность учреждения по своим обязательствам</b>	Отвечает по своим обязательствам находящимся в его распоряжении денежными средствами	<b>Отвечает по своим обязательствам закреплённым за ним имуществом, за исключением недвижимого имущества и особо ценного движимого имущества, закреплённых за ним учредителем или приобретённых автономным учреждением за счёт средств, выделенных ему учредителем на приобретение этого имущества</b>
<b>Ответственность собственника по обязательствам учреждения</b>	При расчётах по обязательствам учреждения несёт субсидиарную (дополнительную) ответственность по обязательствам учреждения при недостаточности у этого учреждения денежных средств	<b>Не несёт ответственности по обязательствам автономного учреждения</b>
Ответственность учреждения по обязательствам собственника	По обязательствам собственника учреждение ответственности не несёт	По обязательствам собственника учреждение ответственности не несёт
Финансово-кредитное обслуживание	Осуществляется казначейством	<b>Осуществляется банком или иной кредитной организацией</b>
<b>Наличие счетов</b>	Лицевые счета в казначействе	<b>Расчётные счета в банках и иных кредитных организациях</b>
<b>Использование финансовых средств, не израсходованных в плановый период</b>	Неизрасходованные финансовые средства изымаются в соответствующий бюджет	<b>Неизрасходованные финансовые средства не изымаются и могут быть использованы в следующем плановом периоде, а также для осуществления накоплений</b>
<b>Органы юридического лица, предусмотренные законодательством (обязательные)</b>	Руководитель	<b>Руководитель Наблюдательный совет</b>
Другие органы юридического лица	Органы самоуправления, предусмотренные уставом	Органы самоуправления, предусмотренные уставом
<b>Осуществление крупных сделок</b>	Понятие «крупная сделка» для бюджетных учреждений не используется	<b>Крупная сделка осуществляется с предварительного одобрения наблюдательного совета</b>
<b>Осуществление сделок, в совершении которых есть заинтересованность</b>	Понятие сделки, в совершении которой есть заинтересованность для бюджетных учреждений, не используется	<b>Сделка, в совершении которой есть заинтересованность, осуществляется с предварительного одобрения наблюдательного совета</b>
<b>Изменение типа учреждения</b>	Возможно изменение типа учреждения на автономное учреждение по решению Правительства РФ на основании предложений федеральных органов исполнительной власти (для учреждений, созданных на базе имущества, находящегося в собственности Российской Федерации); высшим исполнительным органом государственной власти субъекта РФ (для учреждений, созданных на базе имущества субъекта РФ); местной администрацией муниципального образования (для учреждений, созданных на базе муниципального имущества). Решение принимается по инициативе либо с согласия учреждения	<b>Возможно изменение типа учреждения на бюджетное учреждение по решению учредителя автономного учреждения</b>

Сравнивая основные характеристики автономного и бюджетного учреждения, можно сделать однозначный вывод: Федеральный закон «Об автономных учреждениях» предоставил автономным учреждениям реальную свободу действий, особенно в вопросах внебюджетной и финансово-хозяйственной деятельности.

### Решение принимает школа

Знание характеристик автономного учреждения, предоставленных ему законом свобод, даёт необходимую информацию для выбора — становится или не становится школе автономным учреждением. При выборе в пользу автономии школа вправе обратиться к учредителю с инициативой об изменении типа своего учреждения. С инициативой создать автономное учреждение, изменив его тип, может выступить и учредитель. Но в том и другом случае для положительного решения необходимо, чтобы эти инициативы одобрил высший коллегиальный орган школы.

Официальное решение о создании образовательного автономного учреждения путём изменения типа существующего принимают соответствующие органы государственной власти (для федеральных и региональных государственных образовательных учреждений) и соответствующие органы местного самоуправления (для муниципальных образовательных учреждений). На какой же критерий следует опираться школе, принимая решение о переходе к более свободному типу учреждения — автономному?

Поскольку одно из самых значимых преимуществ автономного учреждения — то, что оно обладает большей свободой и самостоятельностью, в первую очередь, в распоряжении доходами и имуществом, приобретённым на эти доходы, будет вполне логичным считать, что школе есть смысл становиться автономным учреждением, если у неё есть или будут источники постоянных существенных доходов. Тем школам, которые имеют только бюджетное финансирование, особого резона становиться автономными нет, так как степень повышения самостоятельности в распоряжении

бюджетными средствами, может, конечно, при умелом хозяйствовании повысить эффективность расходования этих средств, но кардинально решить вопросы развития вряд ли позволит.

Становясь автономными, приобретая повышенную степень свободы, школы возлагают на себя и повышенную ответственность за результаты своей основной и финансово-хозяйственной деятельности, большую открытость всех своих видов деятельности, введения демократических способов управления, в том числе предполагающих передачу определённых управленческих функций органам самоуправления.

Хотя без согласия школы в соответствии с законом невозможно сделать её автономным учреждением, первый опыт создания таких учреждений по инициативе учредителя показал, что учредитель довольно часто находит способы давления на высший коллегиальный орган, принуждая его одобрить выдвинутую им инициативу: это было даже в случаях, когда школе было явно невыгодно становиться автономным учреждением, не говоря уже о тех случаях, когда коллектив просто ещё не созрел для принятия ответственного решения.

Настораживает и фраза в проекте «Модель образования 2020»: «...значительная часть учреждений образования будет переведена в статус автономных с сохранением доли государственного финансирования». Императивная форма «будут переведены» свидетельствует о том, что чиновники, поставив такую задачу, могут добиваться выполнения «плана по валу», т.е. выполнения плана по количеству автономных учреждений, используя различные способы давления на школы. Уже к 2012 году планируется, что в российском образовании 15% образовательных учреждений будут автономными. Однако одолевают сомнения: вряд ли к тому времени наберётся

такое количество образовательных учреждений, которым выгодно и целесообразно быть автономными.

Планы чиновников — это одно, а закон оставляет последнее слово в решении вопроса, быть или не быть автономными, школам. Нужно умело воспользоваться соответствующими нормами закона, отстаивая свои интересы.

Образовательному автономному учреждению закон предоставляет большие права, в том числе по осуществлению деятельности, связанной с получением доходов. Но это не значит, что тем школам, у которых есть такая возможность, надо бросаться во все тяжкие, ставя основной целью своей деятельности зарабатывание денег: школа — это прежде всего образовательное учреждение и цели, стоящие перед ним, — образовательные. Заработанные деньги должны служить достижению этих образовательных целей.

Деятельность образовательного автономного учреждения не должна нарушать конституционные права граждан, в том числе их права на получение бесплатного образования. В случаях, когда это и иные систематические нарушения будут иметь место, а также в других случаях, когда деятельность школы в статусе автономного учреждения будет признана неэффективной, учредитель (уже без участия школы) может принять решение об изменении типа автономного учреждения, т.е. сделать его опять бюджетным. **НО**



## ЮРИДИЧЕСКИЕ КОНСУЛЬТАЦИИ

На вопросы отвечает **Елена Болотова**, профессор кафедры дисциплин государственно-правового цикла юридического факультета Университета РАО

**У нас в школе 11-летка. Обучаются 120 человек. Спарили 2 (10 человек) и 3 (10 человек) класса. В 1 классе — 12 человек, в 4 — 9. Чем руководствовалась администрация школы, и можно опротестовать их действие?**

Леонид Петрович

Согласно СанПиН 2.4.2.1178-02 объединение обучающихся в класс-комплект допускается только на I ступени обучения (п. 2.9.10). При этом оптимальным является объединение в один комплект обучающихся 1-х и 3-х классов (1 + 3), 2-х и 3-х классов (2 + 3), 2-х и 4-х классов (2 + 4). На других ступенях обучения объединения учащихся в один класс-комплект не предусмотрено.

**Я проживаю в посёлке городского типа. В конце прошлого учебного года в школе, где обучается моя дочь, на общешкольном родительском собрании администрация школы объявила о необходимости «слить» два класса. Происходит это якобы в связи с тем, что по новым распоряжениям в классе должно обучаться не менее 25 человек, а так как в школе около 430 учащихся, то классов должно быть ровно 17. Ещё говорили что-то про деньги, которые будут (или не будут?) выделяться на школу, если на это «слияние» не пойти. Короче, назрела необходимость найти два самых малочисленных класса и объединить их... Простая арифметика 430 : 17 = 25. Всё в порядке! В результате в 3 классе, где учится моя дочь, 34 человека. Обеспокоенные родители не могут добиться у администрации школы чётких ответов, документов, подтверждающих необходимость подобного шага. Подскажите, пожалуйста, насколько законны действия администрации и куда можно обратиться за помощью.** Елена Александровна

Наполняемость классов более 25 человек не предусмотрена законодательством РФ, в том числе Типовыми положениями об образовательных учреждениях и СанПиН 2.4.2.1178-02. Всё, что больше указанных цифр является нарушением законодательства об образовании (например, ст. 51 Закона РФ «Об образовании») и может быть обжаловано в надзорных инстанциях. За нарушение санитарно-эпидемиологических требований к условиям воспитания и обучения в соответствии со ст. 6.7. КоАП РФ должностные лица (например, руководитель школы) могут быть привлечены к административному штрафу в размере от двух до трёх тысяч рублей, а юридическое лицо (например, образовательное учреждение) — от двадцати до тридцати тысяч рублей.