

ШКОЛА КАК АВТОНОМНОЕ учреждение: за и против



Нина Осовецкая,
заместитель директора Центра прикладных
экономических исследований и разработок
Государственного университета —
Высшей школы экономики

Закон «Об автономных учреждениях» давно принят. В 2007 г. приняты все постановления Правительства РФ по реализации закона, обязательные для всех уровней власти: федерального, регионального, муниципального. Нормативная база, таким образом, есть, и дело теперь за руководством регионов и муниципалитетов, где, за исключением Республики Татарстан, по реализации закона делается очень мало или не делается пока ничего. Кому есть смысл перейти к статусу автономного учреждения (АУ), а кому лучше сохранить статус бюджетного учреждения (БУ)? Как относиться ко всему этому руководителям, педагогам и сотрудникам школ, региональных и муниципальных органов управления образованием? Попробуем разобраться в этом и ответить хотя бы на часть из поставленных вопросов.

Категорических противников перевода школ в автономные учреждения много. С этим приходится сталкиваться на семинарах, совещаниях, в беседах с руководителями школ и муниципальных и региональных органов образования. Основных аргументов, как правило, два.

Первый аргумент. Мы подробно не разбирались, но уверены в том, что это опасно: школу станут хуже финансировать, общее образование станет практически платным, вообще всё это ведёт к приватизации».

Второй аргумент. Школа вообще не может и не должна зарабатывать, она полностью должна

содержаться за счёт бюджета. То, что сейчас очень многие школы, если не большинство (мы не берём в расчёт малокомплектные сельские школы), в той или иной мере привлекают внебюджетные средства, отвергается. А если и признаётся, то считается неправильным.

К этим двум явным аргументам примешивается *третий*: автономное учреждение — это что-то принципиально новое, абсолютно отличное от бюджетных учреждений. А всё новое чисто психологически вызывает опасения.

Начнём рассматривать все эти аргументы в обратном порядке, с третьего.

Как показывает анализ, сходства по главным характеристикам между бюджетными и автономными учреждениями существенно больше, чем различий (см. таблицу). После того, как были приняты изменения в Бюджетный кодекс (БК) РФ, внесённые в апреле 2007 г. (Федеральный закон от 26.04.2007 г. № 63-ФЗ), сходства стало ещё больше, поскольку теперь для всех учреждений, как автономных, так и бюджетных, устанавливается задание учредителя, и финансируется именно выполнение задания, т.е. предписывается прекратить практику финансирования учреждения по факту их существования: оплата должна производиться только за оказанные услуги (выполненные работы), которые учредитель установил в своём задании учреждению. В соответствии с БК РФ (Статья 69.2):

«Государственное (муниципальное) задание должно содержать:

- *выпуску из реестра расходных обязательств по расходным обязательствам, исполнение которых необходимо для выполнения государственного (муниципального) задания;*
- *определение категорий физических и (или) юридических лиц, являющихся потребителями соответствующих услуг;*
- *показатели, характеризующие качество и (или) объём (состав) оказываемых физическим и (или) юридическим лицам государственных (муниципальных) услуг;*
- *порядок оказания государственных (муниципальных) услуг физическим и (или) юридическим лицам;*
- *предельные цены (тарифы) на оплату государственных (муниципальных) услуг физическими или юридическими лицами в случаях, если законодательством Российской Федерации предусмотрено оказание соответствующих услуг на платной основе, либо порядок их установления;*

● *порядок контроля за исполнением государственного (муниципального) задания, в том числе условия и порядок его досрочного прекращения;*

● *требования к отчётности об исполнении государственного (муниципального) задания».*

Как видно из таблицы, все наиболее существенные позиции бюджетных и автономных учреждений одинаковы. Какой был учредитель, такой и остался, причём единственный. Имущество как принадлежало государству (муниципалитету), так и осталось в его собственности, только у автономного учреждения стало больше прав в распоряжении имуществом, не попавшим в категорию недвижимого и особо ценного движимого имущества, переданного ему учредителем в оперативное управление или выделившим средства для его приобретения. Если учесть, что порог отнесения имущества к особо ценному составляет 50 тысяч рублей, понятно, что самостоятельно распоряжаться автономное учреждение может только «мелочевкой» и тем, что приобрело за счёт внебюджетных средств. Задания должны выдаваться по единым принципам как бюджетным, так и автономным учреждениям, только бюджетным учреждениям финансирование этих заданий осуществляется по смете, а автономным — в виде субсидии. Основные различия касаются некоторого увеличения свободы автономных учреждений, что предоставляет ему возможность более эффективно функционировать.

Может ли школа зарабатывать?

Рассмотрим второй аргумент: что школа не может и не должна «зарабатывать». Должна или не должна — обсуждать не стоит: такое право школам дано, и вряд ли какая-то школа, имеющая положительный опыт, откажется от привлечения внебюджетных средств. А вот вопрос, может

**Существенные сходства и различия
между автономными и бюджетными учреждениями**

Показатели	Сходства	Различия	
		Бюджетные учреждения	Автономные учреждения
Учредитель	Только один учредитель, соучредительство не допускается		
Собственник имущества	Государство или муниципалитет		
Установление задания учредителя и форма финансирования	Государственное (муниципальное) задание, которое устанавливается учредителем учреждению без конкурса и обязательно для исполнения учреждением. Финансирование задания осуществляется за счёт бюджетных субсидий	Выделение бюджетных ассигнований по смете доходов и расходов	Выделение бюджетных ассигнований в виде субсидий
Субсидиарная ответственность учредителя		Есть	Нет
Счета		Лицевой счёт в отделении Федерального казначейства	Расчётные счета в кредитных организациях
Имущество	Всё имущество принадлежит государству (муниципалитету) и находится у учреждения в оперативном управлении	Распоряжение всем имуществом по согласованию с учредителем	Распоряжение недвижимым и особо ценным имуществом по согласованию с учредителем. Остальным имуществом учреждение распоряжается самостоятельно
Доходы от использования имущества и предоставления платных услуг (выполнения платных работ)		Неналоговые доходы бюджета	Средства автономных учреждений
Кредиты		Бюджетное учреждение не имеет права получать кредиты (займы)	Автономное учреждение имеет право получать кредиты (займы)
Учреждение других организаций		Бюджетное учреждение не вправе вносить денежные средства и иное имущество в уставный (складочный) капитал других юридических лиц или иным образом передавать это имущество другим юридическим лицам в качестве их учредителя или участника	Автономное учреждение вправе вносить денежные средства и иное имущество в уставный (складочный) капитал других юридических лиц или иным образом передавать это имущество другим юридическим лицам в качестве их учредителя или участника только с согласия своего учредителя
«Обнуление» счетов в конце года		В конце года неиспользованные бюджетные средства списываются со счёта учреждения	Все средства остаются на счёте учреждения

или не может и какие школы могут «зарабатывать», достаточно актуален. Большинство считает, что уж если и могут, то только большие школы в крупных городах и богатых регионах, лицеи, гимназии. Однако и в данном случае имеющийся опыт говорит об обратном. Многие школы в средних и малых городах и даже в сельской местности с успехом справляются с этой задачей¹. Причём в некоторых случаях объём внебюджетных средств в общем объёме финансирования достигает четверти и даже трети. Обращался к опыту таких школ и журнал «Народное образование»². Конечно, речь идёт не о малокомплектных сельских школах с числом учащихся от нескольких человек до нескольких десятков.

Основные направления деятельности, за счёт которых привлекаются внебюджетные средства, — это дополнительное образование и школьные производства. Подчеркнём, что дополнительное образование рассматривается не как занятия с отстающими учениками в рамках стандарта, что противоречит законодательству, а именно дополнительное образование **сверх** стандарта. Например, углублённое изучение иностранного языка или изучение второго иностранного языка, подготовка к поступлению в вуз, включающая изучение предметов сверх базисного плана и т.п.

Второе направление — организация школьных производств, тем более что большинство школ в связи со снижением численности учащихся имеет значительные свободные площади. И в этом направлении опыт есть как у городских, так и у сельских школ. Ряд крупных сельских школ сохранили сельскохозяйственные бригады, производят сельскохозяйственную продукцию, иногда

¹ Школа и внебюджетные средства: Экономико-правовые основы и описание практики. М.: Логос, 2006.

² См., напр.: Пинский А., Осовецкая Н. Школьное производство: воспитательный и экономический аспекты // Народное образование. 2006. № 10.

арендуют поля распавшихся колхозов, с успехом реализуют свою продукцию как односельчанам, так и городским жителям. Некоторые школы организуют при себе производства, где работают ученики. Здесь главное — желание и умение руководства заниматься этой деятельностью, заинтересовать педагогический коллектив.

Привлечение внебюджетных средств имеет не только экономические результаты: все руководители и педагоги школ, добившихся успехов в этом направлении, отмечают важность этой работы в решении целого ряда насущных образовательных, кадровых и воспитательных проблем:

- образовательный фактор: школьники становятся более инициативными, у них появляется дополнительная возможность углубить знания, профессиональные навыки;
- «оградительный» фактор: дополнительные занятия и/или производственная деятельность позволяют занять учеников разумной деятельностью и тем самым уберечь их от отрицательного влияния улицы;
- оздоровительный фактор: в школах вводятся дополнительные платные спортивные секции, способствующие улучшению здоровья учащихся;
- кадровый аспект: дополнительные средства направляются, в частности, на повышение квалификации работающих педагогов и воспитателей, дают возможность сохранить имеющиеся и привлечь новые высококвалифицированные кадры за счёт более высокой заработной платы.

Объёмы привлекаемых средств за счёт сдаваемых в аренду помещений, как правило, невелики. Зато многие школы имеют опыт участия во всевозможных проектах, привлекают благотворительные средства, причём не только родителей, но и местных бизнес-структур. Помочь

этому может и создаваемый при каждом автономном учреждении Наблюдательный совет, что предписано законом. Только подойти к созданию Наблюдательного совета надо грамотно, и это важная задача отраслевого исполнительного органа — учредителя, утверждающего количественный и персональный состав совета. К участию в работе совета, к руководству советом надо привлечь независимых людей, представителей (руководителей) успешного бизнеса. Для этого необходимо внедрить в сознание общественности, в том числе через средства массовой информации, что это почётно, престижно. А уж возглавив Наблюдательный совет, такой руководитель всегда найдёт, как помочь школе, поскольку это поможет повысить престиж возглавляемой им бизнес-структуры, сделать её социально ориентированной. И директор школы должен проявить при этом активность. Но для этого и школа должна быть «престижной» — обеспечивать качественное образование, создавать хороший микроклимат и для учащихся, и для педагогического персонала.

Поэтому главное в деятельности школы — активность и инициативность её руководства, умение организовать работу так, чтобы использовать все возможности, предоставляемые статусом автономного учреждения, заинтересовать в ней весь педагогический коллектив.

Критерии перевода

И наконец, первый аргумент — незнание и вызываемые им страхи. С незнанием можно бороться только одним способом — обучение, обучение и ещё раз обучение. Обучение всех: муниципальных чиновников, директоров школ, экономистов и бухгалтеров. Для одних достаточно одно-двух дневных семинаров, для других — более развёрнутых программ. Безусловно, инициативности, умению управлять научить сложно, но тех руководителей, у которых такие задатки есть, — абсолютно реально. И в связи с этим можно назвать *первый* критерий перевода школы в автономное учреждение — это инициативность, управленческие способности и желание директора школы взять на себя больше обязательств, а взамен получить больше свободы в своей деятельности.

Если же директор — прекрасный педагог, хороший исполнитель, но при этом безынициативный управленец, то такую школу лучше оставить в статусе бюджетного учреждения. Может быть, в дальнейшем опыт других школ поможет и такому директору открыть в себе способности хорошего управленца.

К сожалению, в последнее время проявляется тенденция, мешающая формированию самостоятельности и инициативности руководителей школ — желание органов управления, в первую очередь, на муниципальном уровне, взять себе как можно больше управленческих функций, выражающееся в «боязни» предоставить подведомственным учреждениям даже минимальную степень финансовой свободы, допустимой в условиях сметного финансирования бюджетных учреждений. Речь идёт об «обязательности» проведения всех расчётов через централизованные бухгалтерии. Казалось бы, что в этом страшного? Даже коммерческие фирмы привлекают для бухгалтерского обслуживания аудиторские, консалтинговые фирмы. Но в случаях с централизованной бухгалтерией ситуация принципиально другая. Как правило, централизованная бухгалтерия не ведёт бухгалтерский и налоговый учёт для каждой школы: большинство платежей, в первую очередь — коммунальные, осуществляются централизованно по всей группе подведомственных учреждений. Аналогично, т.е. централизованно, закупается техническое оснащение, мебель, расходные материалы и т.п. В лучшем случае руководитель школы подаёт заявку, что ему требуется «то-то и то-то». И практически единственное, что реально находится в распоряжении руководителя, это фонд заработной платы, не считая уж совсем незначительных средств на канцтовары и другую «мелочевку». Конечно, формально он подписывает полную смету. Но раз он реально не распоряжается этими средствами, он их и не «видит». В результате нет никаких

стимулов рационально расходовать средства, чтобы, сэкономив на одних статьях, внести изменения в смету и использовать их в других целях, иногда крайне необходимых.

Отсутствие навыков в рациональном управлении финансами, пусть и в ограниченных сметным финансированием условиях, — одно из серьёзнейших препятствий в переводе бюджетных учреждений в автономные. Мешает такая ситуация и эффективно введению нормативно-подушевого финансирования (НПФ), предусматривающего доведение всех средств до уровня каждого образовательного учреждения и максимально самостоятельное распоряжение этими средствами. А ведь НПФ уже введено во многих регионах и предусматривается его дальнейшее распространение на все регионы.

Последнее опасение из перечисленных выше аргументов, на котором хотелось бы остановиться: «всё или почти всё образование станет платным». Бесплатность общего образования — это конституционное право граждан и обязанность обеспечивать это право распределена между региональным и муниципальными уровнями власти. Никто с них эту обязанность не снимал. В Законе «Об автономных учреждениях» (статья 5, пункт 4) записано:

«Решение о создании автономного учреждения путём изменения типа существующего государственного или муниципального учреждения принимается по инициативе либо с согласия государственного или муниципального учреждения, если такое решение не повлечёт за собой нарушение конституционных прав граждан, в том числе права на получение бесплатного образования, права на участие в культурной жизни».

Как видно из приведённой формулировки, условиями создания автономного учреждения путём изменения типа существующего государственного или муниципального учреждения являются:

- согласие или инициатива учреждения;
- «соблюдение конституционных прав граждан, в том числе права на получение бесплатного образования, права на участие в культурной жизни».

Первое условие очевидно: нельзя перевести учреждение бюджетной сферы в автономное учреждение без его согласия. Поэтому отсутствие такого согласия становится непреодолимым препятствием к созданию автономного учреждения на базе существующего бюджетного учреждения. А вот второе условие явно излишне и принято для успокоения общественного мнения в связи с негативным восприятием законопроекта в момент его обсуждения и утверждения. Действительно, в обязанности учреждения не входит сохранение (обеспечение) «конституционных прав граждан, в том числе права на получение бесплатного образования, права на участие в культурной жизни». Это обязанность государственной и/или местной власти. Инструменты для этого законом предусмотрены: задание учредителя, от которого автономное учреждение не имеет права отказаться, как и бюджетное, и невозможность банкротства автономного учреждения. И бояться, что учредитель вдруг перестанет финансировать какую-то школу только потому, что она перешла в статус автономного учреждения, не стоит: сколько учеников учится в школе (пришло в школу), такое финансирование и должен на основании нормативов подушевого финансирования обеспечить учредитель. Никто, ни школа, ни учредитель не могут заставить родителей против их воли повести ребёнка учиться в другую школу, если в этой не исчерпан лимит численности, установленный в лицензии.

Безусловно, существуют ограничения на поступление в лицейские и тому подобные классы, для обучения в которых требуется определённый уровень знаний, что приводит, как правило, к дополнительным испытаниям. Но это уже другой разговор. А вот в обычную школу должны зачислить каждого ребёнка,

пришедшего туда учиться. И объёмный показатель муниципального задания — это среднегодовая численность учащихся. Конечно, если постепенно за счёт расширения возможностей школы, ставшая автономным учреждением, существенно повысит качество обучения, и количество детей, обучающихся в этой школе, будет увеличиваться за счёт сокращения численности в других соседних школах, то задание в других школах будет сокращаться. Конкуренция есть конкуренция. Но в данном случае эта конкуренция направлена на повышение качества обучения, что очень существенно.

Таким образом, наиболее важными критериями для решения вопроса, какие образовательные учреждения следует переводить в автономные, являются:

- инициативность руководства школы;
- опыт самостоятельного распоряжения и управления финансами (в рамках сметного финансирования);
- опыт привлечения внебюджетных средств.

Все эти факторы достаточно тесно взаимосвязаны друг с другом.

Процедура перевода в автономное учреждение

Что нужно для того, чтобы организовать перевод части школ, готовых для работы в новом статусе, в автономные учреждения?

Главное — желание администрации муниципального образования организовать работу по созданию автономных учреждений. Не следует переоценивать сложность этих работ, если только эти сложности не создавать самим. В некоторых регионах принимают неоправданно большое количество всевозможных нормативных актов, предусматривают согласование документов с инстанциями, которые не предусмотрены Законом «Об автономных учреждениях». Весь перечень работ должен включать:

- на уровне администраций муниципалитетов:
 - разработку порядка организации работ по созданию автономных учреждений;

- поручение отраслевым органам управления, на которые возложены функции учредителя, начать работы;
- проведение обучающих семинаров для работников органов управления и руководителей учреждений.

➤ На уровне органа управления образованием (учредителя образовательных учреждений):

- разработку и принятие положения об установлении задания образовательным учреждениям и принципах его финансирования;
- разработку плана проведения работ по переводу образовательных учреждений в автономные;
- назначение ответственного исполнителя за проведение работ, хорошо знающего экономический и управленческий потенциал подведомственных школ;
- оценку возможности перевода конкретных школ в автономные учреждения и рассылку предложения о переводе тем школам, которые признаны готовыми к этому.

После этого должна идти работа по переводу школы в статус автономного учреждения (см. рис.).

После вынесения решения о переводе школы в статус автономного учреждения необходимо провести следующие работы:

- 1) школа подготавливает учредительные документы, включающие
 - проект устава автономного учреждения в соответствии с требованиями закона «Об автономных учреждениях»;
 - предложения по количественному и персональному составу наблюдательного совета.
- 2) Орган управления образованием рассматривает и согласовывает представленные документы, при необходимости вносит в них изменения, утверждает их и издаёт приказ о переводе школы в статус автономного учреждения, содержащий информацию о:

Порядок проведения работ по созданию муниципальных автономных учреждений образования



- сроке завершения работ по переводу;
- источнике финансирования расходов, связанных с переводом.

3) Созданное автономное учреждение должно

- пройти государственную регистрацию в органе, осуществляющем государственную регистрацию юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, в порядке, уста-

новленном законодательством Российской Федерации о государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей;

- пройти регистрацию в налоговых органах;
- изготовить новые печати, бланки, вывески и т.п.;
- согласовать с Наблюдательным советом выбор банка и открыть в нём расчётный счёт. **НО**