

Организация на муниципальном уровне работ по переводу бюджетных образовательных учреждений в автономные требует разъяснения специалистов. В статье подробно рассмотрены этапы такого перевода, а также его целесообразность.

**И.В. Абанкина,**

канд. экон. наук, зам. директора Института развития образования Государственного университета – Высшая школа экономики,

**Н.Я. Осовецкая,**

канд. техн. наук, зам. директора Центра прикладных экономических исследований и разработок Института развития образования Государственного университета – Высшая школа экономики

## Порядок перевода муниципальных школ в статус автономных учреждений

Нормативная база для создания автономного учреждения

Федеральный закон от 03.11.2006 № 174-ФЗ “Об автономных учреждениях” (далее – Закон № 174-ФЗ) принят уже более года назад. В рамках реализации этого закона приняты пять постановлений Правительства РФ:

- от 28.05.2007 № 325 “Об утверждении формы предложения о создании автономного учреждения путем изменения типа существующего государственного или муниципального учреждения”;
- от 31.05.2007 № 337 “О порядке определения видов особо ценного движимого имущества автономного учреждения”;
- от 10.10.2007 № 662 “Об утверждении Положения об осуществлении федеральными органами исполнительной власти функций и полномочий учредителя федерального автономного учреждения”;
- от 18.10.2007 № 684 “Об утверждении Правил опубликования отчетов о деятельности автономного учреждения и об использовании закрепленного за ним имущества”;
- от 24.12.2007 № 924 “Об утверждении правил подготовки предложений о создании федеральных автономных учреждений путем изменения типа существующих федеральных государственных учреждений”.

### Основными критериями для решения вопроса о целесообразности перевода бюджетных учреждений в АУ являются:

- высокий управленческий потенциал руководства учреждения, в т. ч. его инициативность, что должно обеспечить эффективное и качественное функционирование учреждения в условиях большей самостоятельности и ответственности;
- наличие опыта привлечения внебюджетных средств;
- наличие конкурентной среды.

Три из них (№ 325, 337 и 684) обязательны для исполнения на всех уровнях: федеральном, региональном, муниципальном. Других общероссийских постановлений Правительства РФ не предусматривается. Таким образом, **на федеральном уровне уже подготовлена нормативно-правовая база, необходимая для создания автономных учреждений** (далее – АУ) в субъектах РФ и муниципальных образованиях.

Основные типы муниципальных образовательных учреждений – это дошкольные и общеобразовательные учреждения (далее – ОУ), т. е. детские сады и школы.

Поэтому главные вопросы, которые встают перед муниципальными органами управления образования, это:

- надо ли в принципе переводить детские сады и школы в АУ;
- какие именно учреждения переводить в статус автономных, а какие оставлять бюджетными;
- как организовать работу по созданию АУ путем изменения типа существующих бюджетных учреждений.

В п. 3 ст. 4 Закона № 174-ФЗ указано: *“Учредитель осуществляет финансовое обеспечение выполнения задания с учетом расходов на содержание недвижимого имущества и особо ценного движимого имущества, закрепленных за автономным учреждением учредителем или приобретенных автономным учреждением за счет средств, выделенных ему учредителем на приобретение такого имущества, расходов на уплату налогов, в качестве объекта налогообложения по которым признается соответствующее имущество, в т. ч. земельные участки, а также финансовое обеспечение развития автономных учреждений в рамках программ, утвержденных в установленном порядке”*.

В соответствии с изменениями, внесенными в Бюджетный кодекс РФ Федеральным законом от 26.04.2007 № 63-ФЗ, государственные (муниципальные) задания должны устанавливаться не только автономным, но и бюджетным учреждениям. Финансирование же учреждений должно осуществляться в виде бюджетных ассигнований на выполнение заданий по нормативам. Только для бюджетных учреждений – на обеспечение **выполнения функций бюджетных учреждений по бюджетной смете**, а для АУ – **в виде бюджетной субсидии**. Следует отметить, что школы оказались наиболее подготовленными для установления и финансирования заданий.

Минобрнауки России разработана и одобрена Модельная методика введения нормативного подушевого финансирования реализации государственных гарантий прав граждан на получение общедоступного и

бесплатного общего образования. На ее основании разработаны и приняты нормативы финансирования во многих регионах России. Таким образом, можно говорить о широкой апробации этой методики и ее положительных результатах. Учредителям (муниципальным органам управления образованием) не нужно будет планировать деятельность бюджетных и автономных ОУ и обеспечивать финансирование их деятельности по различным принципам: и тем, и другим необходимо устанавливать задание, а финансирование – осуществлять на основе подушевых нормативов.

**Отсутствие конкурентной среды** представляет определенный риск при переводе учреждения из статуса бюджетного в статус автономного. Монополизм учреждения на рынке оказываемых услуг в условиях большей экономической самостоятельности ОУ может привести к неоправданному снижению их качества и повышению цены на платные услуги. В условиях бюджетного учреждения учредитель в рамках сметного финансирования, включая и внебюджетные средства, имеет большие возможности для управления и контроля деятельности учреждения. Действительно, задавая распределение расходов по статьям, учредитель может ограничить средства на зарплату сотрудников, предусмотрев обязательные расходы на оснащение учреждения, поддержание и развитие материально-технической базы и т. д.

В условиях АУ финансовые средства на выполнение задания перечисляются в виде субсидий. Всеми финансовыми средствами учреждение распоряжается самостоятельно, вне жестких рамок сметы и контроля органов казначейства за ее исполнением. Поэтому, в случае неграмотного менеджмента учреждения или в силу каких-то других причин, руководство может принять решение о направлении неоправданно значительных объемов средств на какие-то виды расходов в ущерб другим. Например, увеличить зарплату сотрудников за счет средств на техническое оснащение учреждения, приобретение фондов или, наоборот, осуществить дорогостоящий ремонт помещений, закупить дорогую мебель в кабинеты и т. п.

Такая финансовая политика АУ, проводимая в течение нескольких лет, может привести к **снижению качества предоставляемых образовательных услуг**. В условиях конкуренции АУ не может себе этого позволить, поскольку снижение качества и завышение цен повлекут за собой отток потребителей услуг в другие ОУ, что достаточно быстро отрицательно скажется на финансовом положении учреждения.

Для городских школ проблем с отсутствием конкурентной среды, как правило, не возникает. В любом городе всегда имеется несколько школ, и ситуации, не позволяющие ученикам, начиная с 5-го класса, добраться до школы, расположенной не в их микрорайоне, крайне редки.

Иначе обстоит дело с сельскими школами, которые в большинстве случаев не имеют “конкурентов” из-за существующей в настоящее время

структуры расселения в сельской местности. Действительно, если в селе функционирует единственная начальная или даже основная школа, то ни о какой конкурентной среде говорить не приходится. Вопрос может стоять о сохранении этой школы как таковой или в качестве самостоятельного юридического лица, т. к. скорее всего это школа малокомплектная, или преобразовании ее в филиал ближайшей базовой школы.

Другая ситуация с **базовыми** школами. Обычно это достаточно хорошо оснащенные школы с высококвалифицированным педагогическим коллективом, в которых учатся ребята как из села, где она расположена, так и дети из близлежащих школ – ученики 5–11-х классов. Многие родители учеников даже начальных классов, если село находится в транспортной доступности от места расположения базовой школы, выражают желание, чтобы их дети учились в хорошо оборудованном ОУ, а не в своем селе, где на все классы начальной школы приходится 7–10 учеников и одна учительница. Причем, если таких базовых школ не одна, а хотя бы две, то уже можно выбрать лучшую. При нормативно-подушевом финансировании такая система будет стимулировать именно хорошие школы, а перевод их в АУ – способствовать большей экономической, административной и, как следствие, методической самостоятельности. При соответствующем менеджменте перевод таких школ в АУ откроет перед ними новые возможности для повышения эффективности и качества образования.

Большинство населения и школьных работников до сих пор считают, что школы не должны и не имеют возможности “зарабатывать”. Жизнь свидетельствует об обратном. Очень многие ОУ, причем не только крупные школы в богатых регионах, но и школы в малых городах, сельские школы умеют “зарабатывать” деньги. Конечно, речь идет не о малокомплектных сельских школах с количеством учащихся от нескольких человек до нескольких десятков. А вот некоторые более крупные сельские школы сохранили сельскохозяйственные бригады, производят сельскохозяйственную продукцию, арендуя даже иногда поля распавшихся колхозов, с успехом реализуют свою продукцию как односельчанам, так и городским жителям. Есть школы, которые организуют на собственной базе производства, где работают ученики. Главное – желание и умение руководства заниматься этой деятельностью, заинтересовать в ней весь педагогический коллектив. Таким образом, одним из самых важных факторов реализации этой возможности является управленческий потенциал школы.

Хотелось бы отметить, что работа по привлечению внебюджетных средств имеет не только экономические результаты. Все руководители и педагоги школ, добившихся успехов в этой деятельности, отмечают ее важность в решении целого ряда насущных образовательных, кадровых и воспитательных проблем. Они выделяют:

– образовательный фактор (появляется возможность для привития учащимся инициативности, способности выбирать, дополнительно

получать углубленные знания, обучать их профессиональным навыкам и т. д.);

- “оградительный” фактор (дополнительные занятия и/или производственная деятельность позволяют разумно занять свободное время учеников и тем самым уберечь их от отрицательного влияния улицы);
- оздоровительный фактор (работа в школах платных спортивных секций способствует сохранению и улучшению здоровья учащихся);
- кадровый аспект (дополнительно полученные средства направляются, в частности, на повышение квалификации работающих педагогов и воспитателей, а также позволяют сохранить имеющиеся и привлечь новые высококвалифицированные кадры).

Как же на муниципальном уровне надо организовать работу по переводу существующих ОУ в статус автономных учреждений?

**На первом этапе** администрация муниципального образования должна принять ряд нормативных документов по реализации Закона № 174-ФЗ, в первую очередь, определяющих:

- порядок организации работ по созданию муниципальных АУ путем изменения типа существующих муниципальных учреждений;
- поручение муниципальным органам управления, осуществляющим функции учредителя муниципальных учреждений в отраслях социально-культурной сферы, оценить возможности перевода бюджетных учреждений в АУ;
- программы и план проведения обучающих семинаров для руководителей муниципальных учреждений.

Муниципальный орган управления образованием должен:

- разработать план проведения работ по переводу образовательных учреждений в АУ;
- назначить ответственного исполнителя за проведение работ, хорошо знающего экономический и управленческий потенциал подведомственных учреждений;
- оценить возможности перевода определенных ОУ в АУ и разослать предложения о переводе тем учреждениям, которые признаны готовы к этому;
- разработать и утвердить порядок формирования задания учредителя АУ и порядок финансового обеспечения выполнения задания АУ.

**На втором этапе** проводится работа по непосредственному переводу образовательных учреждений в АУ, предусматривающая:

- сбор решений ОУ о согласии или об инициативе по их переводу в АУ;
- подготовку учреждениями документов, необходимых для принятия решений о переводе;
- рассмотрение органом управления образованием подготовленных учреждений документов;

**Для рассмотрения вопроса о переводе образовательного учреждения в АУ рекомендуется, чтобы учреждение представило в орган управления образованием следующую информацию:**

- баланс за предшествующие три года;
- перечень основных и иных видов деятельности (в соответствии с уставом), подразделений по видам деятельности;
- количественный и кадровый состав специалистов и административно-управленческих работников;
- количественную и качественную характеристику потребителей услуг учреждения, в т. ч. на платной основе за предшествующие три года;
- объем бюджетных средств, полученных на осуществление основных и иных видов деятельности за предшествующие три года;
- объем бюджетных средств на капитальные вложения по основным видам (строительство, реконструкция, капитальный ремонт, приобретение оборудования и т. п.) за предшествующие три года;
- объем внебюджетных средств по видам: основная деятельность на платной основе, вспомогательная деятельность, выполнение договоров, производственная деятельность, спонсорские средства, гранты, пожертвования и т. д. за предшествующие три года;
- сведения об имуществе (основных средствах), находящемся в оперативном управлении бюджетного учреждения;
- трехлетний финансовый план учреждения;
- обоснование потребностей в дополнительном имуществе или средствах на его приобретение (создание);
- план развития учреждения не менее чем на ближайшие три года.

– подготовку предложений о переводе в АУ тех учреждений, для которых такой перевод признан целесообразным (независимо от проявленной инициативы самих учреждений) и направление подготовленных предложений в администрацию муниципального образования;

– рассмотрение, принятие или отклонение органом муниципальной власти предложений, полученных от органа управления образованием, и вынесение решения о переводе конкретного бюджетного образовательного учреждения в АУ.

**На третьем этапе** после вынесения решения о переводе образовательного учреждения в АУ выполняется следующее:

1. Образовательное учреждение подготавливает учредительные документы, включающие в себя:

- проект устава АУ в соответствии с требованиями Закона № 174-ФЗ;
- перечень имущества, в т. ч. недвижимого и особо ценного движимого имущества, передаваемого АУ в оперативное управление;
- 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 издает приказ о переводе бюджетного учреждения в статус АУ, содержащий информацию:

- о сроке завершения работ по переводу;
- об источнике финансирования расходов, связанных с осуществлением перевода.

3. Созданное автономное учреждение должно:

- пройти государственную регистрацию в органе, осуществляющем государственную регистрацию юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, в порядке, установленном законодательством РФ о государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей;

– зарегистрироваться в налоговых органах;

- изготовить новые печати, бланки, вывески и т. п.;
- согласовать с наблюдательным советом выбор банка и открыть в нем расчетный счет.