

Организационные решения

Уже вступил в силу Федеральный закон “Об автономных учреждениях”. Настало время его практической реализации. Что для этого необходимо сделать? Какие задачи стоят перед федеральными, региональными и муниципальными органами власти? Способны ли сельские образовательные учреждения эффективно функционировать в качестве автономных учреждений? Ответы на эти вопросы вы найдете в данной статье.

*Н.Я. Осовецкая,
зам. директора Центра прикладных экономических исследований
и разработок Института развития образования ГУ-ВШЭ*

Создание автономных учреждений

Ушли в прошлое дискуссии и споры, сопровождавшие обсуждение и принятие Федерального закона от 03.11.06 № 174-ФЗ “Об автономных учреждениях”* (далее – Закон). В ходе дебатов противники Закона пытались доказать, что введение автономных учреждений представляет собой скрытую возможность приватизации учреждений образования, культуры, социальной защиты, перевод данных отраслей на тотальную платность услуг, оказываемых населению. Страсти улеглись, Закон принят, и сегодня уже многие учреждения жаждут перевода в статус автономных, поскольку видят в этом реальные пути повышения самостоятельности, расширения прав в управлении, расходовании получаемых и зарабатываемых средств. Так какое же образовательное учреждение нужно и можно переводить в автономное, что для этого необходимо?

Обеспечение практической реализации Федерального закона “Об автономных учреждениях”

Для практической реализации Закона необходимо принятие целой группы подзаконных актов, регламентирующих:

- порядок рассмотрения предложений о создании федеральных автономных учреждений, создаваемых путем изменения типа существующих государственных учреждений;
- форму предложения о создании автономного учреждения путем изменения типа существующего государственного или муниципального учреждения;
- порядок определения видов особо ценного движимого имущества автономных учреждений;
- перечень учреждений, тип которых не подлежит изменению;

* См. с. 61.

- условия и порядок формирования задания учредителя автономному учреждению и порядок финансового обеспечения выполнения задания автономным учреждением;
- порядок опубликования отчетов о деятельности автономного учреждения и об использовании закрепленного за ним имущества;
- порядок осуществления функций и полномочий учредителя автономного учреждения органом исполнительной власти в отношении автономного учреждения;
- порядок создания бюджетного учреждения по решению учредителя автономного учреждения.

В настоящее время готовятся постановления Правительства РФ по этим вопросам. Причем **только три постановления Правительства РФ обязательны для всех уровней власти, а именно:**

- о форме предложения о создании автономного учреждения путем изменения типа существующего государственного или муниципального учреждения;
- порядке определения видов особо ценного движимого имущества автономных учреждений;
- порядке опубликования отчетов о деятельности автономного учреждения и об использовании закрепленного за ним имущества.

Остальные вопросы должны регламентироваться органами федеральной, региональной и муниципальной власти для учреждений, находящихся в их ведении. Первые два из перечисленных постановлений являются первоочередными, а третье будет востребовано не ранее начала 2008 г. При этом в соответствии с п. 2 ст. 20 Закона: “Изменение типа существующих государственных и муниципальных учреждений не допускается до утверждения порядка определения видов особо ценного движимого имущества...” Следовательно, если какой-то регион или муниципальное образование хотят начать работу по созданию автономных учреждений путем изменения типа бюджетных учреждений, они должны принять решение о разворачивании этой деятельности, начать разрабатывать соответствующие регламентирующие документы.

Однако создание автономного учреждения путем изменения типа существующего государственного или муниципального учреждения (далее – перевод) – процесс длительный, занимающий несколько месяцев. Поэтому осуществлять мероприятия по подготовке бюджетных учреждений к переводу в автономные и разрабатывать регламентирующую документацию желательно параллельно.

Условия перевода образовательного учреждения в автономное

Для того чтобы перевести образовательное учреждение в автономное, первоначально необходимо решить две основные задачи:

- обосновать решение перевода того или иного образовательного учреждения в автономное (определить критерии);
- разработать перечень образовательных учреждений, не подлежащих переводу.

Пунктом 4 ст. 5 Закона установлено: “Решение о создании автономного учреждения путем изменения типа существующего государственного или муниципального учреждения принимается по инициативе либо с согласия государственного или муниципального учреждения, если такое решение не повлечет за

собой нарушение конституционных прав граждан, в т. ч. права на получение бесплатного образования, права на участие в культурной жизни”.

Таким образом, уже в самом Законе оговорены **два условия перевода существующих бюджетных учреждений в автономные:**

- инициатива или согласие бюджетного учреждения на перевод в автономное учреждение;
- сохранение конституционных прав граждан, в т. ч. на получение бесплатного образования (в соответствии со ст. 43 Конституции РФ: “Гарантируются общедоступность и бесплатность дошкольного, основного общего и среднего профессионального образования в государственных или муниципальных образовательных учреждениях и на предприятиях”).

Добровольность перехода в автономное учреждение – обязательное, необходимое условие. В Законе не оговаривается, кем принимается решение, но представляется целесообразным, чтобы это решение было принято не просто руководителем учреждения, а высшим органом образовательного учреждения, определенным в уставе, или другим коллегиальным органом, отвечающим за содержательную деятельность учреждения, например педагогическим советом.

Условие **сохранения конституционных прав граждан** – возможность сохранения социальных гарантий населению при переводе учреждения образования в автономное, а также в случае невозможности выполнения своих обязательств уже преобразованным учреждением.

Обеспечение органами власти конституционного права граждан на образование

Рассмотрим более подробно второе условие перевода – сохранение конституционных прав граждан.

Важно отметить, что обеспечение конституционных и других законодательно установленных прав граждан является обязанностью не учреждения, а соответствующего органа власти. Согласно ст. 29 Закона РФ от 10.07.92 № 3266-1 “Об образовании” в компетенцию субъектов РФ входят:

6.1) обеспечение государственных гарантий прав граждан на получение общедоступного и бесплатного дошкольного, начального общего, основного общего, среднего (полного) общего образования, а также дополнительного образования в общеобразовательных учреждениях посредством выделения субвенций местным бюджетам в размере, необходимом для реализации основных общеобразовательных программ в части финансирования расходов на оплату труда работников общеобразовательных учреждений, расходов на учебные пособия, технические средства обучения, расходные материалы и хозяйственные нужды (за исключением расходов на содержание зданий и коммунальных расходов, осуществляемых из местных бюджетов) в соответствии с нормативами, установленными законами субъекта Российской Федерации;

6.2) организация предоставления общедоступного и бесплатного дошкольного, начального общего, основного общего, среднего (полного) общего образования по основным общеобразовательным программам в специальных (коррекционных) образовательных учреждениях для обучающихся, воспитанников с отклонениями в развитии, образовательных учреждениях для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, специальных учебно-воспитательных учреждениях открытого и закрытого типа, оздоровительных образовательных учреждениях санаторного типа для детей, нуждающихся в длительном ле-

чении, образовательных учреждениях для детей, нуждающихся в психолого-педагогической и медико-социальной помощи (за исключением образования, получаемого в федеральных образовательных учреждениях, перечень которых утверждается Правительством Российской Федерации), в соответствии с нормативами, установленными законами субъекта Российской Федерации;

6.3) организация предоставления дополнительного профессионального образования в образовательных учреждениях субъектов Российской Федерации, а также дополнительного образования детям в учреждениях регионального значения”.

В соответствии со ст. 31 Закона РФ “Об образовании”:

“1. К полномочиям органов местного самоуправления муниципальных районов и городских округов в области образования относятся:

1) организация предоставления общедоступного и бесплатного начального общего, основного общего, среднего (полного) общего образования по основным общеобразовательным программам, за исключением полномочий по финансовому обеспечению образовательного процесса, отнесенных к полномочиям органов государственной власти субъектов Российской Федерации;

2) организация предоставления дополнительного образования детям и общедоступного бесплатного дошкольного образования на территории муниципального района”.

Как видно из вышесказанного, обеспечение гарантий и организация предоставления образования – полномочия субъектов РФ и органов местного самоуправления. Для обеспечения этих полномочий в условиях функционирования автономных учреждений предусмотрен **инструмент государственного задания, от которого автономное учреждение не имеет права отказаться**. Таким образом, в сфере образования трудно представить ситуацию, когда перевод бюджетного учреждения в автономное учреждение может нарушить права граждан на получение бесплатного образования. В качестве дополнительной страховки можно рекомендовать регионам определить перечень типов учреждений, не подлежащих переводу в автономные в связи с защитой прав наименее социально защищенных слоев населения: учреждений, связанных с обучением детей-инвалидов и других детей с отклонениями в развитии, детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, и т. д.

Невозможность выполнения образовательных обязательств автономным учреждением

Второй аспект угрозы сохранению конституционных гарантий граждан может возникнуть в случае невозможности выполнения своих обязательств уже преобразованным учреждением. Представляется, что подобная ситуация возможна в случаях:

- необоснованности принятия решения о переводе бюджетного учреждения в автономное;
- некомпетентного управления автономным учреждением его руководством и отсутствия надлежащего контроля учредителя за деятельностью учреждения, в т. ч. через участие в работе наблюдательного совета.

Обоснованность принятия решения о переводе образовательного учреждения в автономное – очень важный фактор. Обдумывая такое решение, особенно на первом этапе, когда еще не накоплен опыт работы нового типа учреждений, лучше отказаться от перевода бюджетного учреждения, если учредитель

имеет хоть какие-то сомнения в способности данного учреждения к работе в новых условиях, в инициативности его руководства.

Практически “невозможность выполнения своих обязательств уже преобразованным учреждением” может возникнуть только в случае “разорения” автономного учреждения, когда в результате неэффективного управления оно окажется в долгах. Эта ситуация должна быть крайне редкой, т. к. крупные сделки автономного учреждения в соответствии с законом рассматриваются наблюдательным советом и согласовываются учредителем. Но если такое уже произошло, то все равно **автономное учреждение не может быть объявлено банкротом**, требования кредиторов не могут удовлетворяться за счет изъятия недвижимого и особо ценного движимого имущества, а само автономное учреждение может и должно быть переведено в такой ситуации в бюджетное учреждение.

*Предоставление
аналогичных
образовательных
услуг*

Однако рассмотрения только этих двух условий для принятия решения о переводе учреждения образования в автономное учреждение или сохранении его в статусе бюджетного учреждения явно недостаточно. Кроме них требуется рассмотреть еще несколько условий.

Существенное значение имеет наличие рынка предоставления аналогичных образовательных услуг. Показателем данного условия служит наличие других учреждений, оказывающих аналогичные услуги. Это связано с тем, что монополизм учреждения на рынке услуг в рамках большей самостоятельности может привести к неоправданному повышению цены и снижению качества услуг. Препятствием к этому для бюджетных учреждений служит более жесткий контроль учредителя, в т. ч. через механизм сметного финансирования. Поэтому отсутствие рынка предоставления аналогичных образовательных услуг (например, одна школа в селе или малом городе, одно учреждение определенного профиля для учреждений начального или среднего профессионального образования) является основанием сохранения для образовательного учреждения статуса бюджетного.

Отсутствие рынка предоставления образовательных услуг в малочисленных селах препятствует переводу малокомплектных сельских школ в автономные учреждения. Малокомплектные школы – это, как правило, начальные школы для детей младшего школьного возраста пошаговой, а не транспортной доступности. На более крупные образовательные учреждения (ресурсные центры, базовые школы, интегрированные социообразовательные комплексы и т. п.) упомянутое ограничение уже не распространяется, поскольку для них должно выполняться требование транспортной доступности. Следовательно, во многих случаях можно выбирать, в какую школу лучше возить детей.

*Способность
учреждения рабо-
тать в рыночных
условиях*

Необходимо, чтобы образовательное учреждение было в состоянии работать в рыночных условиях.

Показателями соответствия данному требованию являются:

- соотношение численности потребителей, получающих образовательные услуги учреждения за счет бюджетных средств и с частичным или полным возмещением затрат;
- доля внебюджетных средств в общем объеме финансирования;
- репутация учреждения.

Первый критерий характеризует **наличие у учреждения опыта привлечения внебюджетных средств** от образовательной деятельности. Его высокое

цифровое выражение свидетельствует об умении учреждения и его подразделений работать с потребителями своих услуг, заключать с ними договоры, вести соответствующий бухгалтерский и налоговый учет. Опосредованно данный показатель говорит об известности учреждения среди потенциальных потребителей, высоком качестве предоставляемых услуг – в учреждение с низким уровнем обучения родители не отдадут детей для углубленного изучения важных для них предметов, подготовки в вуз и получения других дополнительных образовательных услуг.

Однако далеко не всегда образовательное учреждение “зарабатывает деньги” только посредством образовательных услуг. Многие учреждения начального профессионального образования и даже школы имеют собственные производственные подразделения, в сельской местности – ученические сельскохозяйственные бригады, которые производят продукцию, пользующуюся спросом.

В качестве примеров можно привести опыт Орловской школы Кировского района Ставропольского края и Ага-Хангильской средней общеобразовательной школы в Агинском Бурятском автономном округе. В Орловской школе успешно работает ученическая производственная бригада (далее – УПБ), приносящая доход в сотни тысяч рублей. Следует отметить, что “зарабатывание средств” не главная цель создания производственной бригады. Эффективная производственная деятельность оправдана не только с экономической, но, что не менее важно, и с образовательно-воспитательной точки зрения.

В Ага-Хангильской средней школе создан экспериментальный цех народных промыслов, в котором ребята изготавливают гобелены и изделия из рога, пользующиеся хорошим спросом. Организация деятельности цеха народных промыслов не только отвечает экономическим требованиям, но и, в частности, содействует воспитанию подрастающего поколения в неразрывной связи с культурными, духовными традициями бурятского народа, поддержанию нити преемственности поколений в условиях современности, когда ассимиляция малых народов грозит исчезновением неповторимому быту и национальному колориту.

Руководители и педагоги школ, добившихся успехов в привлечении средств, отмечают возможности решения целого комплекса насущных образовательных, кадровых и воспитательных проблем. В этой связи они выделяют несколько факторов:

- образовательный – учащимся прививаются инициативность, способность выбирать, появляется дополнительная возможность для углубления знаний учеников, обучения их профессиональным навыкам и т. д.;
- “оградительный” – посещая дополнительные занятия и (или) занимаясь производственной деятельностью, ученики с пользой проводят время, что позволяет уберечь их от отрицательного влияния улицы;
- оздоровительный – введение в школах дополнительных платных спортивных секций способствует де-факто сохранению и улучшению здоровья учащихся;
- кадровый – дополнительные средства направляются, в частности, на повышение квалификации работающих педагогов и воспитателей, а также дают возможность сохранить имеющиеся и привлечь новые высококвалифицированные кадры.

Доля внебюджетных средств в общем объеме финансирования показывает, насколько активно руководство учреждения. Следовательно, ее можно рассматривать в качестве характеристики будущей успешности функционирования учреждения образования в статусе автономного.

Как видно из приведенных примеров, бытующее мнение о том, что “сельская школа” и “привлечение внебюджетных средств” – понятия несовместимые, далеко от истины. Главное, чтобы в школе работали инициативные, заинтересованные люди. Именно этот фактор является одним из определяющих при решении вопроса о переводе конкретного учреждения в автономное.

Последний показатель – репутация, престиж учреждения – не требует комментариев: чем выше престиж учреждения, тем большее число потребителей услуг оно сможет привлечь. А значит, возрастет объем внебюджетных средств, что позволит увеличить зарплату работникам и заинтересовать в сотрудничестве высококвалифицированных специалистов, тем самым повысить качество обучения и, как результат, – престиж учреждения.

Платежеспособный спрос населения на образовательные услуги

Еще одно условие успешного функционирования автономного учреждения – платежеспособность населения. Основным показателем ее оценки служит соотношение среднедушевых доходов населения и прожиточного минимума. Как показывает опыт, в регионах с высоким уровнем доходов населения наблюдается более высокий спрос на платные услуги образования. Так, показатели соотношения среднедушевых доходов населения к прожиточному минимуму и средняя стоимость платных услуг высшего образования имеют достаточно значимый уровень корреляции – более 0,6. В крупных городах спрос на платные образовательные услуги выше, чем в малых городах и сельской местности. Например, в одном и том же регионе – Чувашской Республике – в Ленинском районе величина внебюджетных средств, привлекаемых учреждениями дополнительного образования, составляет всего 4,3%, в г. Канаше – 6,5%, а в столице – Чебоксарах – 31,6%. Поэтому с особым вниманием следует относиться к переводу образовательных учреждений в автономные учреждения в регионах с низким уровнем доходов населения, сельской местности и малых городах.

Перечень учреждений, тип которых не подлежит изменению

Ранее были названы условия, которые необходимо учитывать в случае принятия решения о переводе того или иного образовательного учреждения в автономное. В соответствии с этим представляется рациональным привести примерный Перечень государственных (муниципальных) образовательных учреждений, тип которых не должен подлежать изменению:

- детский сад компенсирующего вида с приоритетным осуществлением квалифицированной коррекции отклонений в физическом и психическом развитии воспитанников;
- детский дом семейного типа;
- начальная школа – детский сад компенсирующего вида – с осуществлением квалифицированной коррекции отклонений в физическом и психическом развитии воспитанников и обучающихся;
- малокомплектные сельские детские сады и школы;
- специальные учебно-воспитательные учреждения закрытого типа, в т. ч. школы, училища закрытого типа;

- специальные (коррекционные) образовательные учреждения для обучающихся, воспитанников с отклонениями в развитии:
 - специальная (коррекционная) начальная школа – детский сад;
 - специальная (коррекционная) общеобразовательная школа;
 - специальная (коррекционная) общеобразовательная школа-интернат;
- образовательное учреждение для детей, нуждающихся в психолого-педагогической и медико-социальной помощи;
- оздоровительные образовательные учреждения санаторного типа для детей, нуждающихся в длительном лечении;
- кадетская школа (кадетская школа-интернат).

Как видно из приведенного списка, единственной категорией сельских образовательных учреждений, тип которых не подлежит изменению, являются малокомплектные сельские детские сады и школы.

Следовательно, в автономные учреждения могут переводиться дошкольные образовательные учреждения, общеобразовательные учреждения, учреждения дополнительного образования, учреждения профессионального образования – начального, среднего, высшего. Для решения вопроса о переводе бюджетного образовательного учреждения в автономное необходимо рассматривать индивидуально каждое учреждение и оценивать для него наличие или отсутствие условий перевода.

Участие органов власти и органов управления образованием в переводе бюджетных учреждений в автономные

Представим поэтапно, как следует организовать работу по реализации Федерального закона “Об автономных учреждениях” в регионе (муниципальном образовании).

На первом этапе орган региональной (муниципальной) власти должен разработать и принять постановления по реализации закона, в первую очередь регламентирующие:

- порядок определения видов особо ценного движимого имущества автономных учреждений (согласованный с органом управления имуществом);
- перечень учреждений, тип которых не подлежит изменению;
- меры по переводу бюджетных учреждений в автономные учреждения – определение задач региональных органов управления отраслями социально-культурной сферы, в т. ч. органов управления образованием.

Региональные (муниципальные) органы управления образованием должны:

- разработать план проведения работ по переводу образовательных учреждений в автономные учреждения;
- назначить ответственного исполнителя за проведение работ, хорошо знающего экономический и управленческий потенциал подведомственных учреждений;
- оценить возможности перевода конкретных образовательных учреждений в автономные учреждения и разослать предложения о переводе тем учреждениям, которые признаны готовыми к этому;
- разработать и утвердить условия и порядок формирования задания учредителя автономному учреждению, созданному на базе имущества, находящегося в федеральной собственности, и порядок финансового обеспечения выполнения задания автономным учреждением.

*Документы,
необходимые
для перевода
образовательного
учреждения
в автономное*

На втором этапе проводится работа по непосредственному переводу образовательных учреждений в автономные учреждения, включающая в себя:

- сбор решений образовательных учреждений о согласии на их перевод в автономные учреждения или о такой инициативе с их стороны;
- подготовку учреждениями документов, необходимых для принятия решений о переводе;
- рассмотрение органом управления образованием подготовленных учреждениями документов, подготовку предложений о переводе в автономные учреждения тех учреждений, для которых такой перевод признан целесообразным (независимо от проявленной инициативы самими учреждениями) и направление подготовленных предложений в органы региональной (муниципальной) власти;
- рассмотрение и принятие или отклонение органом региональной (муниципальной) власти предложений, полученных от органа управления образованием, и вынесение решения о переводе конкретного бюджетного образовательного учреждения в автономное учреждение.

Для рассмотрения вопроса о переводе образовательного учреждения в автономное 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.

После вынесения решения о переводе образовательного учреждения в автономное, **на третьем этапе**, необходимо выполнить следующее:

1. Образовательному учреждению надлежит подготовить учредительные документы:

- проект устава автономного учреждения в соответствии с требованиями Федерального закона «Об автономных учреждениях»;
- перечень имущества, в т. ч. недвижимого и особо ценного движимого имущества, передаваемого автономному учреждению в оперативное управление;

- решение высшего коллегиального органа управления об избрании руководителя автономного учреждения, если такая процедура предусмотрена уставом;
- предложения по количественному и персональному составу наблюдательного совета.

2. Орган управления образованием должен рассмотреть и согласовать представленные документы, при необходимости внести в них изменения, утвердить их и издать приказ о переводе бюджетного учреждения в автономное учреждение, содержащий информацию:

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

Одновременно с приказом готовится трудовой договор с руководителем автономного учреждения.

3. Созданному автономному учреждению предстоит:

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

Нормативные документы

- Конституция РФ от 12.12.93 (с изм. и доп.)
- Федеральный закон от 03.11.06 № 174-ФЗ “Об автономных учреждениях”
- Закон РФ от 10.07.92 № 3266-1 “Об образовании” (с изм. и доп.)