

ЭКОНОМИКА И МЕНЕДЖМЕНТ ОБРАЗОВАНИЯ

УДК 37.013.1
ББК 74.04

ГСНТИ 14.15.07, 14.01.75, 14.15.15

Код ВАК 13.00.01

Лагутина Евгения Евгеньевна,

кандидат экономических наук, старший преподаватель, кафедра теории и практики управления организацией, Институт кадрового развития и менеджмента, Уральский государственный педагогический университет; 620012, г. Екатеринбург, ул. Ильича, д. 46, кв. 23; e-mail: fio786@olympus.ru

АВТОНОМНЫЕ ОБРАЗОВАТЕЛЬНЫЕ УЧРЕЖДЕНИЯ: ОСНОВНАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА, ПРЕИМУЩЕСТВА И РИСКИ

КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА: автономное образовательное учреждение; наблюдательный совет.

АННОТАЦИЯ. На основе анализа нормативно-правовой базы охарактеризовано понятие «автономное образовательное учреждение», выявлены преимущества и риски в деятельности такого учреждения. Доказано, что функционирование в статусе автономного образовательного учреждения призвано улучшить их финансово-экономическое положение.

Lagutina Evgenia Evgenievna,

Candidate of Economics, Senior Lecturer of Department of Theory and Practice of Management of Organization, Institute of Staff Education and Management, Ural State Pedagogical University, Ekaterinburg.

AUTONOMOUS EDUCATIONAL INSTITUTIONS: MAIN CHARACTERISTICS, ADVANTAGES AND RISKS

KEY WORDS: autonomous educational institution; supervisory board.

ABSTRACT. The notion of “autonomous educational institution” is defined in the article on the basis of analysis of laws and regulations. The advantages and risks in the work of such an institution are found out. It is proved that functioning in the status of autonomous educational institution is called upon to raise its financial and economic position.

Роль сферы образования в современном мире как важнейшего фактора социально-экономического прогресса общества растет с каждым годом. Образование – это отрасль, результаты деятельности которой чаще всего отражаются только в перспективе, а эффект, получаемый человеком и обществом, трудно оценить количественно. Вместе с тем ряд ученых (Э. Денисон, Т. Шульц, Г. Беккер) доказали, что можно оценить количественный вклад образования в экономический рост.

В настоящее время в РФ основная задача, которую поставили Президент и Правительство РФ, – это формирование новой экономики, основанной на знаниях. Данную задачу невозможно выполнить без качественного образования на всех уровнях. Развитие системы образования в любой стране мира имеет стратегическое значение. В первую очередь это связано с тем, что образование во многом определяет экономическое развитие страны и ее конкурентоспособность в мировом масштабе. Образование должно готовить человека к жизни в современных быстро меняющихся условиях. В настоящее время активно идет реформа образования в РФ: меняется практически все от представления окончательного результата образования, его содержания, тех-

нологий обучения и так далее. Естественно, необходимы реформы и экономической составляющей деятельности образовательных организаций. Одним из нововведений в данной области стало создание автономных образовательных организаций. Считаем необходимым рассмотреть основные аспекты функционирования автономных образовательных учреждений, их преимущества и возможные риски.

Ранее организационно-правовая форма образовательных учреждений была единой, и все они, обладая одинаковым статусом, имели равные права и возможности. Такая ситуация не позволяла успешным образовательным учреждениям в полной мере проявить себя, а также сковывала их инициативу. При принятии федерального закона № 83-ФЗ от 8 мая 2010 г. «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием правового положения государственных (муниципальных) учреждений». Согласно данному закону установлены три типа государственных (муниципальных) учреждений: автономные, бюджетные и казенные. Таким образом, предполагалось дать возможность образовательным учреждениям быть более самостоятельными, включиться в деятельность на рынке обра-

зовательных услуг, активнее использовать свои конкурентные преимущества.

В соответствии с Законом «Об автономных учреждениях» автономным учреждением признается некоммерческая организация, созданная Российской Федерацией, субъектом Российской Федерации или муниципальным образованием для выполнения работ, оказания услуг в целях осуществления предусмотренных законодательством Российской Федерации полномочий органов государственной власти, полномочий органов местного самоуправления в сферах науки, образования, здравоохранения, культуры, социальной защиты, занятости населения, физической культуры и спорта, а также в иных сферах (5).

Автономное учреждение как субъект административного права – это государственная или муниципальная некоммерческая организация, созданная компетентным органом государственной власти или органом местного самоуправления для оказания публичных услуг по заданию собственника и за его счет (полностью или частично) и финансируемая в этих целях из соответствующего бюджета (2).

Появление автономных учреждений способствует созданию конкурентной среды в образовании и, как следствие, способствует повышению качества предоставляемых образовательных услуг. Для эффективной работы у автономного учреждения будет несколько больше возможностей.

Правовое положение автономного учреждения регулируется Бюджетным кодексом РФ и специальным федеральным законом от 3 ноября 2006 г. № 174-ФЗ «Об автономных учреждениях». Помимо этого особенности правового положения отдельных видов учреждений определяются Законом «Об образовании в РФ», а также № 83-ФЗ от 8 мая 2010 г. «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием правового положения государственных (муниципальных) учреждений».

Не будучи собственником, учреждение обладает весьма ограниченным правом оперативного управления переданным ему имуществом (2). Автономные учреждения действуют наряду с существующими государственными и муниципальными учреждениями, однако в отличие от них обладают большей свободой в вопросах распоряжения имуществом и осуществления своей уставной деятельности. Учредительным документом автономного учреждения является устав.

По мнению Д. Н. Палагина, особенности государственных автономных учреждений в сравнении с другими субъектами ад-

министративного права заключаются в следующем:

- автономные учреждения создаются государственными органами, являются юридическими лицами публичного права;

- характеризуются автономией (закрепление широких правовых возможностей самоуправления), в том числе в отношениях с учредителем (вышестоящим органом государственного управления);

- создаются в целях осуществления функций по предоставлению государственных услуг;

- деятельность их строится вокруг заданий, которые устанавливаются учредителем, исходя из предусмотренной в их уставе основной деятельности, для осуществления которой автономные учреждения получают соответствующее бюджетное финансирование;

- автономные учреждения (на определенных условиях и в соответствии с законом) вправе оказывать платные услуги;

- управление такими учреждениями строится на принципе сочетания единоначалия (заведующий, директор) и коллегиальности (наблюдательный совет, педагогический совет);

- распоряжение недвижимым и движимым имуществом, приобретенным за счет внебюджетных средств, осуществляется самостоятельно;

- в отношении автономных учреждений установлена усложненная система контроля (аудит годовой бухгалтерской отчетности, утверждение отчетности наблюдательным советом);

- такие учреждения несут не зависящую от учредителя ответственность (финансовую, материальную, юридическую) за качество предоставляемых услуг и эффективность внутреннего управления (3).

Рассмотрим подробно систему управления автономным образовательным учреждением.

В соответствии с частью 1 статьи 8 Федерального Закона № 174 и иными федеральными законами структура, компетенция органов автономного учреждения, порядок их формирования, сроки полномочий и порядок деятельности таких органов определяются уставом автономного учреждения (5). Следовательно, в уставе автономного учреждения должны быть определены органы управления автономным учреждением, их компетенция и сроки полномочий, установлен порядок их создания и деятельности. Таким образом, необходимо четко и максимально полно зафиксировать в уставе все позиции, связанные с регламентацией порядка управления автономным образова-

тельным учреждением, что потребует серьёзной проработки этой части устава.

Согласно ФЗ № 174 Органами управления автономного учреждения являются наблюдательный совет, руководитель, а также иные предусмотренные федеральными законами и уставом автономного учреждения органы (общее собрание (конференция) работников, ученый совет, художественный совет и другие). При этом указание на общее собрание (конференцию) работников в числе органов автономного учреждения появилось в тексте закона № 174 по настоянию Профсоюза, и необходимо обеспечить сохранение этого органа управления в автономном образовательном учреждении.

Для обеспечения соблюдения соответствия деятельности автономного учреждения целям, указанным в его уставе, создается наблюдательный совет. Наличие наблюдательного совета в организации управления учреждениями – явление новое и предполагается оно, в частности, что наиболее значимые решения будут приниматься не единолично руководителем, а коллегиально, с тем, чтобы оградить автономное учреждение от негативных последствий принятого решения. Наблюдательный совет – это коллегиальный орган. В его состав согласно статье 10 может входить не менее пяти и не более одиннадцати членов.

В состав наблюдательного совета входят представители учредителя, исполнительных органов государственной власти и органов местного самоуправления, представители общественности, в том числе лица, имеющие заслуги и достижения в соответствующей сфере деятельности. В наблюдательный совет могут также входить представители иных государственных органов и органов местного самоуправления, представители работников автономного учреждения.

В зависимости от установленных статьей 11 Закона № 174-ФЗ полномочий наблюдательного совета могут быть выделены четыре группы вопросов, относящихся к компетенции наблюдательного совета автономного учреждения. Первая группа вопросов:

- 1) предложения учредителя или руководителя о внесении изменений в устав автономного учреждения;
- 2) предложения учредителя или руководителя о создании и ликвидации филиалов автономного учреждения, об открытии и закрытии его представительств;
- 3) предложения учредителя или руководителя о реорганизации автономного учреждения или о его ликвидации;
- 4) предложения учредителя или руководителя об изъятии имущества, закрепленного за автономным учреждением на праве оперативного управления;

5) предложения руководителя о совершении сделок по распоряжению имуществом, которым автономное учреждение вправе распоряжаться только с согласия учредителя.

Решение по перечисленным вопросам принимает учредитель автономного учреждения.

Вторая группа вопросов такова:

- 1) предложения руководителя об участии автономного учреждения в других юридических лицах, в том числе о внесении денежных средств и иного имущества в уставный капитал других юридических лиц или передаче такого имущества иным образом, в качестве учредителя или участника;
- 2) предложения руководителя о выборе кредитных организаций, в которых автономное учреждение может открыть банковские счета.

По перечисленным вопросам решение принимает руководитель автономного учреждения.

К третьей группе вопросов относятся:

- 1) проект плана финансово-хозяйственной деятельности автономного учреждения (копия проекта плана направляется учредителю);
- 2) наблюдательный совет рассматривает и утверждает по представлению руководителя проекты отчетов о деятельности автономного учреждения и об использовании его имущества, об исполнении плана его финансово-хозяйственной деятельности, годовую бухгалтерскую отчетность автономного учреждения. Копии указанных документов направляются учредителю.

И, наконец, четвертая группа вопросов:

- 1) предложения руководителя о совершении крупных сделок;
- 2) предложения руководителя о совершении сделок, в совершении которых имеется заинтересованность;
- 3) вопросы проведения аудита годовой бухгалтерской отчетности автономного учреждения и утверждения аудиторской организации.

Вопросы, относящиеся к компетенции наблюдательного совета автономного учреждения, не могут быть переданы на рассмотрение других органов автономного учреждения.

По требованию наблюдательного совета автономного учреждения или любого из его членов другие органы автономного учреждения обязаны предоставить информацию по вопросам, относящимся к компетенции наблюдательного совета автономного учреждения (5).

К компетенции руководителя автономного учреждения (в зависимости от вида его деятельности это может быть директор,

ректор, главный врач, художественный руководитель и прочее) относятся вопросы осуществления текущего руководства, за исключением тех из них, которые федеральными законами или уставом автономного учреждения отнесены к компетенции учредителя автономного учреждения, наблюдательного совета автономного учреждения или иных органов автономного учреждения (5).

Как было отмечено ранее, руководитель автономного учреждения и его заместители не могут быть членами наблюдательного совета.

Руководитель без доверенности действует от имени автономного учреждения, в том числе представляет его интересы и совершает сделки, утверждает штатное расписание, план его финансово-хозяйственной деятельности, его годовую бухгалтерскую отчетность, внутренние документы автономного учреждения, издает приказы и дает указания, обязательные для исполнения всеми работниками автономного учреждения.

Таким образом, по своим полномочиям наблюдательный совет – это орган надзора и контроля за деятельностью руководителя учреждения по распоряжению финансами и имуществом. К образовательной политике, стратегии, разработке образовательной программы, мониторингу результатов основной уставной деятельности наблюдательный совет отношения не имеет.

Положительные моменты создания и функционирования автономных образовательных учреждений могут быть отмечены следующие:

- «нереорганизационный» характер трансформации бюджетного учреждения в автономное (процедура смены статуса во много раз проще процедуры реорганизации);

- автономные учреждения самостоятельно распоряжаются заработанными средствами и имуществом;

- появляется возможность заработать и привлечь дополнительные средства для развития учреждения;

- самостоятельное планирование бюджета учреждения (плана финансово-хозяйственной деятельности);

- отсутствие контроля за расходованием финансовых средств со стороны казначейства;

- существует возможность привлечения кредитных средств;

- возможность не использовать регламентированную процедуру государственных закупок, т. к. на автономные учреждения не распространяется ФЗ № 94, что существенно снижает риск заключения договоров с недобросовестными поставщиками;

- действующее законодательство позволяет активно развивать практику контрактных отношений учреждения с коммерческими и некоммерческими организациями.

Все положительные тенденции в деятельности автономных образовательных учреждений являются прямым следствием расширения экономических прав и свобод этого нового типа учреждений по сравнению с бюджетными.

Необходимо отметить также и недостатки или риски в деятельности автономных образовательных учреждений:

- отсутствие четких параметров бюджетного финансирования (единый норматив по разным уровням образования отсутствует);

- полномочия руководителя существенно ограничены наблюдательным советом;

- возможны сложности при заключении договоров с поставщиками (ответственность автономных учреждений ограничена);

- дефицит персонала, необходимого для работы в новых условиях (юристов, маркетологов, экономистов и т. д.);

- несоблюдение платежной дисциплины государственных структур разного уровня и, как следствие, затруднения в выполнении государственного задания.

Таким образом, в функционировании автономного учреждения есть как преимущества, так и риски. Руководителю образовательного учреждения рекомендуется работать на уменьшение степени риска по факторам, которые поддаются контролю со стороны образовательного учреждения. Необходимо отметить наличие пробелов в законодательной базе, требующих внесения соответствующих поправок. Это касается, например, нормативов финансирования, усиления платежной дисциплины государственных структур.

На основе всего вышесказанного можно сделать вывод о том, что новые экономические условия, т. е. переход в статус автономного образовательного учреждения, должны улучшить финансово-экономическое положение в системе образования.

ЛИТЕРАТУРА

1. Бюджетный кодекс РФ.
2. Гражданский кодекс РФ.
3. Палагин Д. Н. Административно-правовой статус государственных автономных учреждений : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.14. Саратов : Сарат. гос. акад. права. 2010.
4. Федеральный закон № 273-ФЗ от 29 декабря 2012 г. «Об образовании в Российской Федерации».

5. Федеральный закон № 174-ФЗ от 3 ноября 2006 г. «Об автономных учреждениях».
6. Федеральный закон № 83-ФЗ от 8 мая 2010 г. «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием правового положения государственных (муниципальных) учреждений».

Статью рекомендует д-р пед. наук, проф. М. Г. Синякова.