

А. В. Тодосийчук

д. э. н., профессор, зам. директора НИИ развития профессионального образования Департамента образования города Москвы

Автономные учреждения: проблемы и перспективы // Профессиональное образование. Столица. 2007, № 4

В связи с принятием федерального закона «Об автономных учреждениях» от 3 ноября 2006 года №174-ФЗ (далее – Закон) автономное учреждение может быть создано путем его учреждения или путем изменения типа существующего государственного или муниципального учреждения. 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 прав граждан, в том числе права на получение бесплатного образования. Если ее имущество находится в федеральной собственности, решение о создании автономного учреждения принимает Правительство Российской Федерации, если в муниципальной собственности или собственности региона - администрация муниципального образования или высший исполнительный орган власти субъекта Российской Федерации. Имущество автономного учреждения, которым оно отвечает по своим обязательствам, закрепляется за автономным учреждением на праве оперативного управления. Автономное учреждение не вправе без согласия учредителя распоряжаться недвижимым и особо ценным движимым имуществом (определяет правительство России), закрепленным за ним учредителем или приобретенным организацией за счет средств, выделенных учредителем.

В этой связи перед государственными и муниципальными образовательными учреждениями на повестку дня остро встала задача оценки экономической целесообразности принятия решения об изменении своей организационно-правовой формы. При этом следует иметь ввиду, что согласно п.14 статьи 5 Закона создание автономного учреждения путем изменения типа существующего государственного или муниципального учреждения не является его реорганизацией. При изменении типа существующего государственного или муниципального учреждения в его устав вносятся соответствующие изменения.

При создании автономного образовательного учреждения путем изменения типа существующего государственного или муниципального образовательного учреждения оно вправе осуществлять определенные в его уставе виды деятельности на основании лицензии и свидетельства о государственной аккредитации до окончания срока действия этих лицензий и свидетельства.

Основой для принятия решения об изменении типа организационно-правовой формы должен быть комплексный сравнительный анализ функций, прав, обязанностей и условий функционирования образовательных учреждений различных организационно-правовых форм. В таблице 1 приведен сравнительный анализ показателей деятельности и условий функционирования государственного учреждения и автономного учреждения по указанным показателям.

Таблица 1

Сравнительный анализ автономного учреждения и государственного учреждения

Показатели	Автономное учреждение	Государственное учреждение
Тип организации	Некоммерческая организация	Некоммерческая организация
Учредитель	Органы государственной власти и местного самоуправления	Органы государственной власти и местного самоуправления
Финансирование	Финансируется выполнение задания с учетом расходов на содержание недвижимого имущества и особо ценного движимого имущества.	Полностью или частично финансируется учредителем. Финансируется из бюджета по смете расходов, утвержденной собственником.
Способ наделения имуществом (передача)	Оперативное управление. Учредитель – собственник имущества	Оперативное управление. Учредитель – собственник имущества
Ответственность	Отвечает по своим обязательствам закрепленным за ним имуществом, за исключением недвижимого имущества и особо ценного движимого имущества, закрепленных за ним учредителем или приобретенных автономным учреждением за счет средств, выделенных ему учредителем на приобретение этого имущества.	Отвечает по своим обязательствам находящимся в его распоряжении денежными средствами. Собственник несет субсидиарную ответственность по обязательствам государственного учреждения при недостаточности этих денежных средств.
Открытие счетов в кредитных организациях	Вправе открывать счета в кредитных организациях, брать кредиты.	Вправе открывать счета в органах Федерального казначейства.
Распоряжение имуществом	Без согласия учредителя не вправе распоряжаться недвижимым и особо ценным движимым имуществом,	Не вправе отчуждать или иным способом распоряжаться закрепленным за ним имуществом и имуществом, приобретенным за счет средств,

	закрепленным за автономным учреждением учредителем или приобретенным автономным учреждением за счет средств, выделенных ему учредителем на приобретение этого имущества.	выделенных ему по смете.
Распоряжение доходами	<p>Доходы поступают в самостоятельное распоряжение и используются для достижения целей, ради которых оно создано.</p> <p>Собственник имущества не имеет права на получение доходов от осуществления автономным учреждением деятельности и использования закрепленного за автономным учреждением имущества.</p>	Доходы, полученные от деятельности, и приобретенное за счет этих доходов имущество поступают в самостоятельное распоряжение учреждения, подлежат зачислению в бюджет и учитываются на отдельном балансе.
Способ наделения (передачи) земельных участков	Предоставляется на праве постоянного (бессрочного) пользования.	Предоставляется на праве постоянного (бессрочного) пользования, безвозмездного срочного пользования.
Органы управления	Наблюдательный совет, руководитель. Могут быть и иные предусмотренные федеральными законами и уставом органы (общее собрание (конференция) работников, ученый совет и другие).	Ученый (педагогический) совет. Руководитель.
Возможность банкротства	Негосударственная образовательная организация может быть признана банкротом на общих основаниях (п.8 ст. 39 закона РФ «Об образовании»)	Законодательно не прописана
Распоряжение	Передается учредителю	Передается учредителю

имуществом после ликвидации	
-----------------------------	--

Парадокс новой организационно-правовой формы заключается в том, что хотя единственным учредителем автономного учреждения выступает Правительство Российской Федерации, высший исполнительный орган власти субъекта Российской Федерации или орган местного самоуправления, само учреждение уже будет негосударственным.

В новых условиях хозяйствования автономное образовательное учреждение должно строить свою деятельность на условиях полного самофинансирования и самоокупаемости. Основным финансовым документом автономного учреждения является план финансово-хозяйственной деятельности, который должен базироваться на прогнозных оценках рынка образовательных услуг (спрос, цены). Финансовое обеспечение деятельности автономного образовательного учреждения будет осуществляться в виде субвенций (бюджетные средства, передаваемые учреждению на безвозмездной и безвозвратной основах на осуществление определенных целевых расходов) и субсидий (бюджетные средства, предоставляемые учреждению на условиях долевого финансирования целевых расходов), средств учащихся и (или) их родителей, работодателей, иных средств, не запрещенных законодательством. Для получения субсидий автономное образовательное учреждение должно располагать свободными денежными средствами, полученными в результате оказания платных образовательных услуг, доходов от осуществления предпринимательской деятельности. Вероятность получения субсидий окажется невысокой у автономных образовательных учреждений, оказывающих образовательные услуги для некоммерческого сектора экономики (подготовка учителей, воспитателей, социальных работников, библиотекарей и т.п.).

Учредитель будет устанавливать для автономного образовательного учреждения задания в виде государственного или муниципального заказа на подготовку кадров. Для учреждений высшего профессионального образования учредитель может устанавливать также задания (заказы) на проведение научно-исследовательских и опытно-конструкторских работ.

В Москве уже создана правовая база для реализации механизма государственного городского заказа на обучение работников квалифицированного труда (рабочих и служащих) и специалистов в системе начального профессионального образования (НПО) и среднего профессионального образования (СПО) с учетом потребностей рынка труда города. Согласно ст.29 Закона города Москвы «О начальном и среднем профессиональном образовании в городе Москве» №32 от 29.06.2005г. реализация образовательных программ начального и среднего профессионального образования может осуществляться путем размещения и исполнения городского заказа на подготовку работников квалифицированного труда (рабочих и служащих) и специалистов. Перечни профессий и специальностей, обучение по которым осуществляется по городскому заказу на подготовку работников квалифицированного труда (рабочих и служащих) и специалистов, утверждаются Правительством Москвы на основании предложений Департамента образования города Москвы, Управления государственной службы занятости населения города Москвы, государственно-общественных координационных советов города Москвы по подготовке квалифицированных рабочих кадров, учитывая результаты мониторинга потребностей отраслей экономики и анализа заявок работодателей.

Объем государственных и муниципальных заказов на подготовку кадров учреждениями профессионального образования и соответственно уровень их

финансового обеспечения во многом будет зависеть от темпов роста соответствующих отраслей экономики, их деловой активности. Анализ структуры валового внутреннего продукта (ВВП) Москвы свидетельствует о том, что в городе активно развиваются, прежде всего, отрасли непроемственной сферы (торговля и общественное питание; материально-техническое снабжение и сбыт; заготовки; операции с недвижимым имуществом; кредитование, финансы, страхование, пенсионное обеспечение), а также строительство. Расширенное воспроизводство продукции (работ, услуг) непроемственного сектора и стагнация обрабатывающих отраслей привели к несбалансированности технологической структуры городской экономики, рынка труда и выпуска рабочих и специалистов среднего звена. В таблице 2 представлены данные о структуре выпуска учащихся из системы начального и среднего профессионального образования, структуре занятости населения и технологической структуре экономики Москвы за 2005 год.

Таблица 2

Характеристики соответствия технологической структуры экономики Москвы, рынка труда и структуры выпуска из системы НПО и СПО [1]

Отраслевая группа профессий	Доля выпуска учащихся в системе НПО и СПО по отраслям экономики (в %)	Доля численности и занятых в экономике по отраслям (в %)	Доля отрасли в ВВП (в %)	Отклонение структуры выпуска от отраслевой структуры занятости (в %)	Отклонение структуры выпуска от отраслевой структуры ВВП (в %)
1	2	3	4	5 (гр.2 – гр.3)	6 (гр.2 – гр.4)
Промышленность	7	14	8,79	7	1,79
Строительство	11	15	6,04	4	4,96
Транспорт	14	7	2,18	7	11,82
Связь	5	2	3,97	3	1,03
Торговля и общественное питание; материально-техническое снабжение и сбыт; заготовки	25	28	54,27	3	29,27
Информационно-вычислительное обслуживание	13	3	0,93	10	12,07
Операции с недвижимым имуществом	1	2	4,08	1	3,08

Общая коммерческая деятельность по обеспечению рынка	3	3	7,2	0	4,2
Прочие виды деятельности сферы материального производства	5	6	1,65	1	3,35
Жилищно-коммунальное хозяйство; непроизводственные виды бытового обслуживания населения	9	4	2,09	5	6,91
Образование, культура и искусство	2	9	1,63	7	0,37
Кредитование, финансы, страхование, пенсионное обеспечение	1	3	5,26	2	4,26
Управление	1	3	0,80	2	0,2
Другие отрасли	3	1	1,11	2	1,89

Формирование городского заказа на подготовку кадров при такой технологической структуре экономики создаст квазиравновесие между рынком труда и рынком образовательных услуг уже в краткосрочной перспективе. Учреждения СПО Москвы будут ориентированы на оказание образовательных услуг в основном для непроизводственного сектора экономики. А это прямой путь к дальнейшей деградации городской промышленности, ее наукоемкого сектора, доля которой в валовом региональном продукте упала более чем в два раза по сравнению с 80-ми годами прошлого века.

Учредитель должен осуществлять финансовое обеспечение выполнения государственного или муниципального заказа на подготовку кадров с учетом расходов на содержание недвижимого имущества и особо ценного движимого имущества, закрепленных за автономным образовательным учреждением учредителем или приобретенных им за счет средств, выделенных учредителем на приобретение такого имущества, расходов на уплату налогов, в качестве объекта налогообложения по которым признается соответствующее имущество, в том числе земельные участки, а также финансовое обеспечение развития автономных учреждений в рамках программ, утвержденных в установленном порядке. В случае сдачи в аренду с согласия учредителя недвижимого имущества или особо ценного движимого имущества, закрепленных за автономным образовательным

учреждением учредителем или приобретенных им за счет средств, выделенных учредителем на приобретение такого имущества, финансовое обеспечение содержания такого имущества учредителем не будет осуществляться.

Результаты проведенного анализа свидетельствуют о том, что на первый взгляд автономное образовательное учреждение имеет ряд преимуществ перед государственными или муниципальными учреждениями. Изменение типа существующего государственного или муниципального образовательного учреждения на автономное учреждение будет способствовать развитию практики договорных (контрактных) отношений между учреждениями профессионального образования и заказчиками образовательных услуг, в том числе с органами государственной власти; формированию гибкого организационного механизма управления; диверсификации и расширению источников финансирования текущей и перспективной инвестиционной деятельности; созданию необходимых экономических стимулов и условий для повышения эффективности использования кадровых, материально-технических и финансовых ресурсов.

Потенциальные выгоды от внедрения новой организационно-правовой формы в виде расширения экономической самостоятельности автономных образовательных учреждений будут во-многом снижены реальными потерями для общества и конкретных трудовых коллективов. Во-первых, произойдет нарушение конституционного права граждан на получение бесплатного среднего профессионального образования. Такое право гарантируется лишь тем, кто учится в государственных и муниципальных образовательных учреждениях и на предприятиях (ст.43 Конституции РФ). Во-вторых, будет сделан очередной крупный шаг в сторону усиления коммерциализации профессионального образования, его окончательного перехода в отрасль товарного производства, функционирующего сугубо на рыночных законах. Учреждения профессионального образования все в большей степени будут превращаться в коммерческие организации, ориентированные на получение максимальной прибыли, что поставит их перед необходимостью в той или иной форме расширять платность предоставляемых образовательных услуг, увеличивать цены на них. В-третьих, введение новой организационно-правовой формы снимает запрет на приватизацию образовательных учреждений, который распространяется только на государственные и муниципальные образовательные учреждения (п.13 ст.39 Закона РФ «Об образовании»).

При массовом создании автономных учреждений профессионального образования на базе государственных или муниципальных образовательных учреждений можно с уверенностью прогнозировать дальнейшее сокращение объема образовательных услуг, оказываемых населению за счет средств соответствующих бюджетов, последующее замещение ранее бесплатных услуг платными услугами. Их финансово-экономическое положение во-многом будет определяться не качеством образовательных услуг, а местом расположения и отраслевой принадлежностью. Так, учреждения профессионального образования, расположенных в регионах, где существует высокий платежеспособный спрос со стороны органов исполнительной власти, населения и работодателей на образовательные услуги, будут иметь относительно благополучное финансовое положение и смогут инвестировать средства в обновление своей материально-технической базы, привлечение высококвалифицированных преподавателей и др.. Остальные же учреждения профессионального образования, расположенные в дотационных и депрессивных регионах (в основном бывшие промышленные центры, наукограды и сельскохозяйственные районы), а также ориентированные на подготовку кадров для некоммерческого сектора экономики, при отсутствии гарантированного бюджетного финансирования придут в упадок уже в

среднесрочной перспективе. Поэтому принятие решения об изменении типа образовательного учреждения должно базироваться на результатах экспериментальной апробации новой организационно-правовой формы в регионах с различным уровнем социально-экономического развития с учетом типа и вида учреждений профессионального образования, их отраслевой принадлежности, спектра оказываемых образовательных услуг. На основе научного анализа экспериментальных данных Правительством Российской Федерации, высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации или местной администрацией муниципального образования должны определяться перечни государственных или муниципальных образовательных учреждений, тип которых не подлежит изменению.

[1] Таблица рассчитана по: Московский статистический ежегодник: 2005. Стат. сб. Мосгоркомстат. - М., 2005