

блемы открытого образования». – Владивосток. Изд-во ДВГТУ, 2005. – С. 95–106.

9. Статистика образования // <http://stat.edu.ru>

10. Управление высшим учебным заведением: Учебник /под ред. С.Д. Резника, В.М. Филиппова. – 2-е изд., перераб. – М.: ИНФРА-М, 2010. – 768с. – (Менеджмент в высшей школе).

### **FEATURES OF SYSTEM OF MANAGEMENT OF HIGHER PROFESSIONAL EDUCATIONAL INSTITUTION IN A CONTEXT OF INNOVATIVE PROCESS OF AN EDUCATIONAL SYSTEM.**

*Soysoyeva J. J., the teacher of chair «Foreign languages » NGIEI*

**Annotation:** In article the analysis of system of management of higher professional educational institution in a context of innovative process of an education system is presented. The circle of the administrative problems, differing by basic novelty and a urgency for practical reforming educational system is considered. Among them there are new values and objectives of management, an innovation in management of higher school, methodology and technology of development of programs of progress, etc.

**Key words:** systems of management, innovative process, competitiveness of higher school, the external and internal environment of functioning of system of higher vocational training, multilevelness, subsystems of management.

### **ПЕРСПЕКТИВЫ ПЕРЕХОДА БЮДЖЕТНЫХ ОБРАЗОВАТЕЛЬНЫХ УЧРЕЖДЕНИЙ В АВТОНОМНЫЕ УЧРЕЖДЕНИЯ**

*Д.В. Ганин, к.э.н., доцент кафедры «Экономика и статистика» НГИЭИ;*

*Ю.Н. Коробова, аспирант кафедры «Экономика и статистика» НГИЭИ*

**Аннотация.** В статье рассмотрены преимущества и риски перехода на автономный тип, а также проведен сравнительный анализ бюджетного и автономного учреждения.

**Ключевые слова:** бюджетное учреждение, автономное учреждение, изменение типа учреждений, преимущества, риски.

Президентом РФ 3 ноября 2006 года был подписан Федеральный закон № 174-ФЗ «Об автономных учреждениях». Он предусматривает возможность создания нового типа – автономного, который по своему статусу существенно отличается от ранее предусмотренного законодательством.

Переход бюджетных образовательных учреждений в автономные учреждения – одно из приоритетных направлений государственной политики. В связи с этим возникает множество вопросов: какова перспектива перехода из бюджетного учреждения в автономное, выгодно ли появление автономных учреждений обществу, образовательной системе, как это скажется на управлении образовательным учреждением, финансировании, процессе обучения, работниках и обучающихся. Рассмотрим основные положения, характеризующие статус автономного учреждения, и попробуем оценить возможности учреждения нового типа, а также сопровождающиеся риски.

До 2007 года существовали понятия только государственных (федеральных или республиканских) или муниципальных учреждений. В настоящий момент государственное или муниципальное учреждение может быть бюджетным или автономным. Бюджетные учреждения функционируют исключительно за счет средств бюджетов различных уровней в строгом соответствии с утвержденной сметой. Автономное учреждение (как правило, это учреждение сферы услуг) имеет возможность привлечения внебюджетных средств, наделено большей экономической свободой, и его можно назвать модернизированной версией бюджетного учреждения.

Согласно Федеральному закону 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 в случаях, установленных федеральным законом [1].

Законодательством предусмотрено два варианта создания автономного учреждения: путем создания вновь образованного автономного учреждения и путем изменения типа существующего бюджетного учреждения на автономное. Автономное учреждение, созданное путем изменения типа существующего государственного учрежде-

ния, вправе осуществлять предусмотренные его уставом виды деятельности на основании лицензии, а также свидетельства о государственной аккредитации, иных разрешительных документов, выданных соответствующему государственному или муниципальному учреждению, до окончания срока действия таких документов. При этом не требуется переоформление документов, подтверждающих наличие лицензий, и переоформления иных разрешительных документов.

Таким образом, формальное превращение бюджетного учреждения в автономное не является реорганизацией, а является лишь сменой типа, однако смена типа в данной ситуации повлечет за собой серьезные изменения. В первую очередь это касается изменения структуры управления учреждением.

В существующую систему управления должен быть встроен такой орган, как наблюдательный совет, осуществляющий (с привлечением в его состав общественности, представителей государства, трудового коллектива) контрольно-надзорные полномочия в сфере финансово-хозяйственной деятельности.

Наблюдательный совет утверждает проекты отчетов о деятельности автономного учреждения, об использовании его имущества, об исполнении плана его финансово-хозяйственной деятельности, годовую бухгалтерскую отчетность, предложения руководителя автономного учреждения о совершении крупных сделок и сделок, в совершении которых имеется заинтересованность, решает вопросы проведения аудита годовой бухгалтерской отчетности и утверждения аудиторской организации. Эти решения наблюдательного совета обязательны для автономного учреждения.

Наблюдательный совет принимает и другие решения, уже рекомендательного характера, которые являются авторитетным мнением независимого органа и по смыслу закона должны учитываться при принятии окончательного решения, обладая «силой авторитета» [4, с. 5].

Для понимания разницы между бюджетным и автономным типами учреждений выделим некоторые ключевые моменты:

Имущество как бюджетного, так и автономного учреждения закрепляется за ним на правоперативного управления. Собственником имущества является соответственно Российская Федерация, субъект РФ, муниципальное образование.

При этом бюджетное учреждение не вправе отчуждать либо иным способом распоряжаться имуществом, закрепленным за ним собственником или приобретенным этим учреждением за счет средств, выделенных ему собственником на приобретение такого имущества.

Если имущество было приобретено за счет средств, полученных от разрешенной приносящей доход деятельности, оно поступает в самостоятельное распоряжение.

Автономное учреждение без согласия учредителя не вправе распоряжаться только недвижимым имуществом и особо ценным движимым имуществом, закрепленными за ним учредителем или приобретенными автономным учреждением за счет средств, выделенных ему учредителем на приобретение этого имущества. Остальным имуществом, в том числе недвижимым имуществом, автономное учреждение вправе распоряжаться самостоятельно. Собственник имущества автономного учреждения (государство) не имеет права на получение доходов от осуществления автономным учреждением деятельности и использования закрепленного за автономным учреждением имущества. Автономное учреждение не отвечает по обязательствам государства и, наоборот, государство не отвечает по обязательствам автономного учреждения [3, с.32].

Автономное учреждение отвечает по своим обязательствам закрепленным за ним имуществом, то есть кредиторы смогут обратиться за взысканием на больший объем активов учреждения. При этом потеря определенных видов имущества по долгам может сказаться на возможности существования учреждения (например, невозможна деятельность учебного заведения без помещений, учебного оборудования, мебели), поэтому законодательством установлено, что по долгам автономного учреждения взыскание не может быть обращено на недвижимое имущество и особо ценное движимое имущество, закрепленное за ним учредителем или приобретенное за счет средств, выделенных ему на это учредителем. Для безопасности учреждения в этом аспекте важно, какое именно имущество будет отнесено к категории особо ценного движимого имущества. Под особо ценным понимается движимое имущество, без которого осуществление автономным учреждением своей уставной деятельности будет существенно затруднено.

Таким образом, у автономного учреждения по сравнению с бюджетным, расширены возможности управления своим имуществом, однако государство оставляет за собой основную функцию – контроль за деятельностью автономного учреждения, в том числе за закрепленным за ним имуществом, которое, как и в случае с бюджетным учреждением, остается в государственной (муниципальной) собственности.

Основной способ контроля – это ежегодная независимая аудиторская проверка учреждения, которая позволяет учредителю анализировать финансовое положение автономных учреждений с учетом мнения независимых специалистов.

Автономные учреждения также обязаны:

- ежегодно опубликовывать отчеты о своей деятельности и об использовании закрепленного за ним имущества в порядке, установленном Правительством Российской Федерации, в определенных учредителем автономного учреждения средствах массовой информации;

- вести бухгалтерский учет, представлять бухгалтерскую отчетность и статистическую отчетность в порядке, установленном законодательством Российской Федерации;

- предоставлять информацию о своей деятельности в органы государственной статистики, налоговые органы, иные органы и лицам в соответствии с законодательством Российской Федерации и своим уставом;

- обеспечивать открытость и доступность следующих документов:

- 1) устав автономного учреждения, в том числе внесенные в него изменения;

- 2) свидетельство о государственной регистрации автономного учреждения;

- 3) решение учредителя о создании автономного учреждения;

- 4) решение учредителя о назначении руководителя автономного учреждения;

- 5) положения о филиалах, представительствах автономного учреждения;

- 6) документы, содержащие сведения о составе наблюдательного совета автономного учреждения;

- 7) план финансово-хозяйственной деятельности автономного учреждения;

- 8) годовая бухгалтерская отчетность автономного учреждения;

- 9) аудиторское заключение о достоверности годовой бухгалтерской отчетности автономного учреждения [3, с.34].

Как бюджетное, так и автономное учреждение могут получать доходы от разрешенной предпринимательской и иной приносящей доход деятельности. Доходы учреждения любого типа поступают в его самостоятельное распоряжение и используются им для достижения целей, ради которых оно создано. Данные доходы при этом формально являются собственностью соответствующего публичного образования, так как учреждение может иметь имущество лишь в оперативном управлении (на праве самостоятельного распоряжения), но не в собственности.

Однако для бюджетного учреждения подобное самостоятельное распоряжение в настоящий момент является скорее формальной, не реализуемой декларацией. Такие средства поступают на бюджетные счета и должны расходоваться с соблюдением установленного порядка на основании утвержденной сметы. Но право оперативного управления в этом случае шире – учреждение может самостоятельно распоряжаться этими средствами, а также приобретенным на них имуществом. Это вызывает вопрос о праве учредителя (распорядителя бюджетных средств) отказать учреждению во внесении заработанных им средств в смету (например, право отказать включить их в расходы на оплату труда под предлогом того, что данные средства разумнее потратить на капитальный ремонт или на дорожное строительство, либо вообще без всякого предлога).

Доходы автономного учреждения остаются в его самостоятельном распоряжении, используются им для достижения целей, ради которых оно создано, и не относятся к доходам бюджета (то есть автономное учреждение может распределять свои доходы на повышение заработной платы, на создание условий для осуществления качественного обучения, на погашение кредиторской задолженности и др.).

Автономное учреждение остается некоммерческой организацией в ее классическом понимании, и потому его возможности по ведению предпринимательской и иной приносящей доход деятельности ограничены так же, как и возможности бюджетного учреждения. Автономное учреждение вправе осуществлять иные виды деятельности, которые служат достижению целей, ради которых оно создано, при условии, что такие виды деятельности указаны в его уставе. На практике основным критерием, используемым для определения разрешенной дополнительной деятельности, является указание такой деятельности в уставе учреждения.

В отличие от бюджетных учреждений, автономные учреждения вправе открывать расчетные и иные счета в кредитных организациях, включая валютные счета. С автономных учреждений снимается обязанность осуществлять все операции с безналичными денежными средствами через лицевые счета, открытые в федеральном казначействе, что будет способствовать значительному повышению мобильности финансовых потоков и тем самым позволит более оперативно решать финансовые вопросы.

Также автономные учреждения вправе получать кредиты и займы у кредитных организаций и иных частных лиц, что является немаловажной предпосылкой к развитию взаимовыгодного сотрудничества с крупным бизнесом, который получает возможность вклады-

вать свои денежные средства непосредственно в образовательные и научные проекты, также появляется больше возможностей для обновления оборудования, мебели, обеспечения своевременного текущего ремонта помещений, повышения заработной платы сотрудникам и др. Как следствие, у автономного учреждения есть возможность для повышения качества оказания услуг и соответственно привлечения большего числа потребителей и получения больших сумм платежей за оказание платных услуг.

Необходимо отметить, что автономное учреждение, с согласия своего учредителя, вправе вносить денежные средства и иное имущество в уставный (складочный) капитал коммерческих организаций. Это позволит учреждению выступать в качестве учредителя коммерческих организаций, то есть даст качественно новые возможности для развития инноваций.

Существенно отличается механизм финансирования автономных учреждений со стороны государства. Если деятельность бюджетного образовательного учреждения финансируется государством исходя из расчетов установленных нормативов на обучающегося, в соответствии с утвержденной им сметой доходов и расходов, то деятельность автономного образовательного учреждения финансируется исходя из государственного задания на оказание образовательных услуг, которое обязательно для выполнения. Финансовое обеспечение осуществляется за счет бюджета в форме субсидий и субвенций, это позволит учесть качество предоставляемых учреждением услуг, обеспечит более эффективные бюджетные затраты за счет конкуренции между отдельными учреждениями. Этот механизм финансирования является новым, поэтому необходима детальная проработка вопросов на законодательном уровне [2, с.21].

Объем финансового обеспечения выполнения задания, установленного учредителем автономного учреждения, не может быть меньше аналогичного задания для бюджетного учреждения.

Как известно, большая свобода действий сопряжена с большей ответственностью и рисками, которые беспокоят представителей администрации бюджетных учреждений, планирующих либо опасаящихся перехода в автономные учреждения.

В Федеральном законе «Об автономных учреждениях» отдельно оговорено, что объем финансового обеспечения выполнения задания, установленного учредителем государственному или муниципальному учреждению (бюджетному или автономному), не может зависеть от типа такого учреждения. Бюджетный кодекс РФ также устанавливает одинаковые требования к финансированию учреждений,

предоставляющих государственные или муниципальные услуги, будь то бюджетные или автономные учреждения. Следовательно, снижение размеров финансирования заданий автономным учреждениям по сравнению с бюджетными учреждениями будет незаконно. Кроме того, установлен «переходный период» в три года, в течение которых финансирование автономного учреждения не может быть уменьшено. Если объем финансирования окажется ниже, учреждение должно получать отдельную, так называемую «выравнивающую» субсидию.

Однако несогласованность действий различных органов государственной и муниципальной власти может привести к тому, что в течение некоторого времени финансирование в соответствии с новыми принципами будет затруднено по причине неотработанности порядка, чего опасаются руководители многих бюджетных учреждений, которым предстоит изменение типа на автономные учреждения. Тем не менее следует отметить, что переход к финансированию по заданию планируется для всех учреждений. Таким образом, и бюджетные учреждения точно так же столкнутся с тем, что необходимо будет осваивать новый порядок финансирования и приспосабливаться к работе в изменившихся условиях.

Очень часто высказывается опасение, что автономному учреждению не будут давать заданий и финансировать их выполнение по окончании переходного периода, в течение которого финансирование не может быть уменьшено, а следовательно, с переходом на автономный тип образование станет платным. На наш взгляд, это мнение противоречиво, так как, во-первых, в Федеральном законе «Об автономных учреждениях» оговорено, что объем финансового обеспечения выполнения задания, установленного учредителем государственному или муниципальному учреждению (бюджетному или автономному), не может зависеть от типа учреждения, следовательно, автономные и бюджетные учреждения оказываются в одинаковом положении, то есть оба рискуют не получить госзадания в прежнем объеме, если предоставляемые ими образовательные услуги не устраивают учредителя либо есть иные учреждения, предоставляющие более качественные услуги. Бюджетное учреждение после практической реализации данных подходов будет находиться в том же положении, что и автономное. Во-вторых, перечень гарантированных бесплатных услуг населению закреплен Конституцией РФ и целым рядом законов – и остается неизменным.

В связи с этим переход на автономный тип с точки зрения такого риска представляется нам недопониманием тех изменений, которые ожидают всю сферу образования в целом: того, что и бюджет-

ные учреждения также будут финансироваться по-новому, следовательно, будут нести те же риски.

Существует также общественное мнение, что переход в автономные учреждения задуман как инструмент, позволяющий в конечном итоге продать имущество учреждений коммерческим юридическим лицам. У учреждений имеется достаточное количество ликвидного имущества, в первую очередь недвижимость, и директора опасаются, что перевод в автономные учреждения нужен для того, чтобы, прекратив финансировать учреждение и накопив тем самым его долги, учредитель мог продать это имущество.

Данные опасения надуманны по следующим основаниям. Во-первых, продать имущество учреждения учредитель может, лишь изъяв его из оперативного управления учреждения. Такое изъятие возможно только при соблюдении ограничений, установленных гражданским законодательством, в частности, учредитель должен иметь возможность доказать, что имущество не используется (является излишним) или используется не по назначению. Во-вторых, при взыскании по долгам недвижимое и особо ценное движимое имущество, переданное учредителем либо приобретенное за счет его средств, забронировано от взыскания, то есть не может быть продано для того, чтобы расчитаться за долги.

Кроме того, банкротство учреждения невозможно в соответствии с законом, следовательно, и продажи имущества за долги в ходе процедуры принудительной ликвидации также быть не может.

Однако по решению учредителя возможна ликвидация автономного учреждения, но ведь принятие такого решения не зависит от типа учреждения, ликвидировано может быть и бюджетное, и автономное учреждение, смена типа никак не увеличивает и не уменьшает такой риск.

Существует также риск банкротства кредитной организации. Счета в кредитных организациях отличаются от казначейских, в том числе и тем, что кредитная организация может обанкротиться. В связи с этим необходимо тщательно оценивать кредитную организацию, выбирать надежные, вызывающие доверие банки. Возможны и другие способы минимизации данного риска, например, страхование вкладов.

Следует учитывать риск потери дополнительных льгот, преимуществ учреждением и работниками. Данный риск необходимо оценивать применительно к каждой конкретной установленной законодательством льготе для учреждения и его сотрудников, будь то налоговые льготы, социальные льготы, предоставляемые пенсионным и трудовым законодательством преимуществами.

Те льготы, которые установлены как льгота для «образовательного учреждения» или для работника «образовательного учреждения», сохраняются за автономным учреждением и его работниками в полной мере. Для этого не требуется принятия никаких дополнительных норм, изменения законодательства. Право же на те льготы, которые установлены именно для бюджетных учреждений, со сменой типа на автономное учреждение будет учреждением утеряно, если только не будут внесены соответствующие изменения в законодательство о льготах и формулировка не будет скорректирована [2, с.24].

Однако следует отметить, что большинство льгот сформулированы как льготы любому учреждению, и в этом смысле автоматически распространяются на автономные учреждения.

Необходимо рассмотреть также риск снижения доступности и качества образовательных услуг в результате ослабления оперативного контроля за деятельностью автономных учреждений со стороны государственных органов. Учредитель не может получать оперативной информации о работе учреждения и при неэффективном управлении своевременно реагировать на негативные тенденции. Для снижения уровня данного риска автономному учреждению целесообразно разработать: методологию оценки работы автономного учреждения в краткосрочной, среднесрочной и долгосрочной перспективе, в состав которой войдут критерии оценки качества предоставляемых услуг; ключевые показатели эффективности работы автономного учреждения, которые войдут в систему планирования, контроля и анализа за работой автономного учреждения.

На наш взгляд, несмотря на обозначенные риски и наличие «темных пятен» в нормативно-правовом регулировании деятельности автономного учреждения, переход бюджетных образовательных учреждений в автономные учреждения – это перспектива будущего. Переход на автономный тип даст возможность тем учреждениям, которые имеют существенные источники внебюджетных доходов, действовать более свободно, что может привести к дальнейшему росту их благосостояния, следовательно, к лучшему финансовому обеспечению образовательной деятельности в Российской Федерации за счет внебюджетных источников. Финансовая самостоятельность учреждений может катализировать процесс инвестирования средств в образование, процесс привлечения населения к финансированию образования. Законодатель также предусмотрел возможность обратного перехода из автономного учреждения в бюджетное в таком же порядке, так что всегда есть выбор.

## ЛИТЕРАТУРА

1. Федеральный закон РФ от 03.11.2006 № 174-ФЗ «Об автономных учреждениях».
2. Вавилова, А.А. Комментарий эксперта по Федеральному закону № 83-ФЗ (5) / А.А. Вавилова // Справочник руководителя образовательного учреждения. – 2009. – № 2. – с. 19–24.
3. Вавилова, А.А. Автономные учреждения как новый тип образовательных учреждений / А.А. Вавилова // Справочник руководителя образовательного учреждения. – 2007. – № 3. – с. 29–37.
4. Панченко, В.Ю. Автономное учреждение: использовать возможности, минимизировать риски / В.Ю. Панченко // Новая университетская жизнь. – 2008. – № 14. – с. 2–7.

## PROSPECTS OF TRANSITION OF BUDGETARY EDUCATIONAL ESTABLISHMENTS IN INDEPENDENT ESTABLISHMENTS

*D.V.Ganin, the candidate of economicsciences, the docent of the chair «Economics and statistics», the NGIEI*

*Y.N.Korobova, the post-graduate student of the chair «Economics and statistic» NGIEI*

**Annotation.** In the article the advantages and risks of transfer to the autonomic type are considered; also the comparative analyse of the budget and autonomic enterprises is led.

**The keywords:** budget enterprise, autonomic formation, changes of formation type, advantages, and risks.

## ОСОБЕННОСТИ МЕХАНИЗМА ПОВЫШЕНИЯ ЭФФЕКТИВНОСТИ И КАЧЕСТВА ОБРАЗОВАТЕЛЬНЫХ УСЛУГ

*Д.В. Ганин, к.э.н., доцент кафедры «Экономика и статистика НГИЭИ;*

*Н.В.Доможирова, аспирант кафедры «Экономика и статистика» НГИЭИ*

**Аннотация.** Данная статья свидетельствует о том, что проблема повышения качества образовательных услуг представляет собой сложную, многоаспектную задачу, постановка, обоснование и реали-