

## ЭКОНОМИЧЕСКИЕ И ИНСТИТУЦИОНАЛЬНЫЕ ИННОВАЦИИ В ОРГАНИЗАЦИИ ОБРАЗОВАНИЯ И ПОДГОТОВКЕ ПЕДАГОГИЧЕСКИХ КАДРОВ

АКАДЕМИК-СЕКРЕТАРЬ  
ОТДЕЛЕНИЯ ФИЛОСОФИИ  
ОБРАЗОВАНИЯ  
И ТЕОРЕТИЧЕСКОЙ  
ПЕДАГОГИКИ  
РОССИЙСКОЙ АКАДЕМИИ  
ОБРАЗОВАНИЯ  
ПРОФЕССОР  
Михаил Львович  
Левицкий



Наиболее значимым событием в истории российского образования в рассматриваемой в статье предметной области стало введение в действие в 1992 году Федерального закона РФ «Об образовании». Он определил принципиально новый статус образовательных учреждений (ОУ) как юридических лиц. Сопутствующая этому статусу нормативно-правовая атрибутика включала передачу имущества в оперативное управление, устав, самостоятельный баланс или смету, расчетные счета в кредитных организациях, право собственности на средства, полученные от внебюджетной (дополнительной экономической) деятельности, и ряд других возможностей. Можно лишь удивляться прозорливости авторов этого документа, практически предвосхитивших многие правовые нормы, появившиеся лишь годы спустя.

Кроме того, одна из очевидных целей закона РФ «Об образовании» состояла в организационно-правовой адаптации ОУ к новым условиям функционирования и развития в связи с курсом перехода на рыночные регуляторы общественных отношений.

Однако именно этот «дальний прицел» привел к тому, что система образования в целом весьма «вяло» отреагировала на отдельные законодательно установленные новации. Впрочем, отчасти это объясняется и присущей образованию инерцией в реагировании на оперативно возникающие импульсы (возможно, ситуативные), проверкой их долговременности, устойчивости. Данное ка-

чество, в частности, позволило в годы перехода к рынку в определенной степени уберечь образование от постигших все сферы общественной деятельности катаклизмов переходного периода.

Напомним также, что в начале 1990-х годов образовательные учреждения уже были вовлечены во внедрение так называемого нового хозяйственного механизма в народном образовании – НЭМ (на основании известного приказа Государственного комитета СССР по народному образованию от 17 января 1990 года №45). Первоначальная практика его применения имела статус эксперимента, который, впрочем, несмотря на отсутствие законодательного закрепления, растянулся на весьма длительный период. Напомним, что в упомянутом документе содержались, в общем-то, неплохие идеи. Вот только некоторые из них:

- «переход от выделения учреждениям средств из бюджета по отдельным статьям расходов к финансированию по нормативам, комплексно отражающим целевую направленность деятельности учреждений... »;
- «сочетание бюджетного... финансирования деятельности учреждений с развитием различного рода платных услуг населению, как правило по профилю деятельности учреждения, выполнении платных работ по договорам с предприятиями и организациями»;
- «развитие самостоятельности трудовых коллективов учреждений в решении вопросов их производственно-хозяйственной деятельности и социального развития»;
- «установление тесной зависимости материального и морального стимулирования трудовых коллективов, размеров фондов производственного и социального развития учреждений и оплаты труда работников от результатов, качества и эффективности труда»;
- «Учреждения народного образования могут использовать банковский кредит. Краткосрочный кредит выдается банком этим учреждениям на це-

ли текущей деятельности. Долгосрочный кредит предоставляется на цели производственного (научно-технического) и социального развития с последующим погашением кредита за счет средств фонда производственного и социального развития».

В рассматриваемом механизме были перечислены дополнительные источники средств учреждения, которые потом фактически полностью легли в основу статьи 47 Закона об образовании.

Проводимый нами в те годы мониторинг данного процесса свидетельствовал о том, что ОУ в своей массе не использовали предлагаемые НЭМ возможности. Единичные примеры успешного хозяйствования не меняют общей картины, скорее лишь подтверждают массовую тенденцию. В чем же причины такой неустойчивости перспективной на первый взгляд идеи? Во-первых, не были еще созданы достаточные правовые условия для приобретения хозяйственной самостоятельности ОУ. Достаточно сказать, что открытие расчетного счета ОУ вначале было вообще неразрешимой задачей. Во-вторых (и это, пожалуй, главное), сама система образования не была готова к подобного рода преобразованиям. Для их реализации необходима специальная подготовка менеджеров как для органов управления образованием, так и для ОУ. В ином случае директор, скажем, школы – педагог по образованию и призванию – зачастую не понимал даже смысла предлагаемых новаций. Нелишне здесь привести цитату из опубликованного нами в 1990 году нормативно-аналитического материала (пакет документов, регламентирующих переход общеобразовательных школ на новые условия хозяйствования): «собственно коммерческая деятельность предполагает участие профессионалов, поэтому при благоприятной для той или иной школы конъюнктуре целесообразно иметь в ее штате заместителя директора по финансово-экономическим вопросам или даже коммерческого директора. Это разгрузило бы руководителей школы от несвойственных им прямым функциональным обязанностям забот...».

Практическая реализация Закона РФ «Об образовании» наряду с расширением финансово-экономических возможностей усиливала, естественно, финансовые, налоговые, бухгалтерские и иные последствия от ошибок в деятельности теперь уже «хозяйствующего субъекта» (а не только образовательного учреждения), увеличивала ответственность его администрации. Впрочем, законодательные и исполнительные органы власти значительно снизили уровень потенциальных рисков. Во-первых, законом была введена так называемая субсидиарная ответственность учредителя по финансовым обязательствам ОУ. Иными словами, если у учреждения по каким-либо причинам не хватает средств для оплаты принятых им обязательств, то по остатку долга расплачиваться должен учредитель.

Во-вторых, для ведения бухгалтерского учета и отчетности подведомственных ОУ были созданы специализированные учреждения – централизованные бухгалтерии.

Следует отметить, что переход к новому статусу не был одномоментным и продолжался несколько лет. Среди очевидных причин такой ситуации следует на-

звать (как и ранее с введением НЭМ) отсутствие подготовленных для работы в новых условиях кадров с позиции сегодняшних представлений и дефиниций, то есть несформированность финансового менеджмента ОУ. В самом деле, кто персонально в составе ОУ отвечает за его финансово-хозяйственную деятельность? Естественно, директор. Формально это правильно, ибо именно директор «отвечает за все». Постоянное усложнение и обновление нормативного регламента финансово-хозяйственной и экономической деятельности учреждений образования в целом и общеобразовательных учебных заведений в частности предъявляет все новые и новые требования к экономической компетенции их руководителей. Известное правило: «Незнание законов не освобождает от ответственности за их неисполнение» (ненадежное исполнение) действует здесь в полной мере.

Можно ли научиться всему этому? Естественно, можно, тем более что директорский корпус уже давно привык постигать все премудрости управления во многом самостоятельно. Методом «проб и ошибок» или в лучшем случае под патронатом опытных коллег: ведь специально директоров нигде не готовят.

Однако возникает и другой вопрос: насколько глубоким должен быть уровень погружения руководителя в правовые и финансово-экономические аспекты образовательного менеджмента? Масштабы решаемых здесь задач могут заполнить все время (или значительную его часть) и его не останется для выполнения главной цели – организации и управления образовательным процессом.

Далее в иерархии финансового менеджмента идет главный бухгалтер (бухгалтер) ОУ. Зачастую именно этим специалистам перепоручается (передоверяется) в основном решение всех финансово-экономических вопросов. Отрицательные последствия такого пути также очевидны.

В отсутствие в ОУ собственной бухгалтерии заключаются гражданско-правовые договоры (как правило, возмездного оказания услуг) с централизованными бухгалтериями (ЦБ). Однако специалисты ЦБ в основном узкоспециализированы и распределены по так называемым группам учета. Поэтому каждый из них не может обеспечить ведение всей системы учета.

Укомплектование ОУ бухгалтерскими кадрами не было (как и в настоящее время) повсеместным. Скорее это были единичные случаи. В то же время по действовавшему на рассматриваемый период регламенту (как, впрочем, и в настоящее время) за организацию бухгалтерского учета в бюджетных учреждениях отвечал руководитель. Он мог вести этот учет лично (применительно к сфере образования такой подход практически нереален); мог организовать бухгалтерию в составе ОУ (или принять на работу главного бухгалтера); мог пригласить на договорных условиях специалиста или заключить такой договор со специализированной организацией.

Однако ведение бухгалтерского учета и отчетности не обеспечивает весь объем финансово-экономической деятельности хозяйствующего субъекта. Существует множество других проблем: составление сметы доходов и расходов ОУ как главного финансового документа; разработка программы экономической деятельности

ОУ (внебюджетная деятельность); налоговый учет и налоговое планирование и т.д. Естественно, что вся эта новая для администратора ОУ сфера деятельности требует специальных знаний и специальной подготовки, которую не могли заменить краткие курсы основ экономики образования, введенные во многих государственных педагогических институтах в рассматриваемой ретроспективе.

Не в последнюю очередь из-за этой причины степень оперативной самостоятельности ОУ в управлении финансовыми ресурсами (прежде всего бюджетными) впоследствии стала сокращаться вводимыми регламентами и институциональными преобразованиями.

Пожалуй, одним из самых радикальных за последнее десятилетие концептуальных документов в этом направлении стали «Принципы реструктуризации бюджетного сектора в Российской Федерации в 2003–2004 годах и на период до 2006 года», одобренные Правительством РФ 26 сентября 2003 года.

Основными направлениями реформирования здесь являются:

- оптимизация действующей сети получателей бюджетных средств;
- уточнение правового статуса и реорганизация бюджетных учреждений;
- переход к новым формам финансового обеспечения предоставления государственных (муниципальных) услуг;
- внедрение методов формирования бюджета, ориентированного на результат (БОР).

Наиболее «энергичные» изменения предлагались в рамках второго из вышеперечисленных направлений, что обусловлено рядом сформулированных авторами концепции проблем. В их числе: отсутствие конкуренции между учреждениями бюджетного и организационно частного секторов в производстве услуг (в том числе образовательных) при неоправданных конкурентных преимуществах первых; заинтересованность бюджетных учреждений в предоставлении платных услуг, следствием чего является снижение объемов и качества услуг на бюджетной основе; неэффективное использование внебюджетных средств и т.п.

Суть предложений по преодолению отмеченных негативных явлений (впрочем, без документированных подтверждений, что делает их умозрительными) состоит в следующем.

«Бюджетные учреждения, производящие государственные (муниципальные) услуги на рыночной основе (выделено мною. – М.Л.), останутся в составе бюджетной сферы. Принципиальным изменением в системе их финансирования будет лишение права на самостоятельное распоряжение средствами из внебюджетных источников» (раздел 3 «Реорганизация бюджетных учреждений» доклада Минфина России Правительству РФ «Принципы реструктуризации бюджетного сектора в Российской Федерации в 2003–2004 годах и на период до 2006 года»). До внесения изменений в БК РФ и ГК РФ возможно осуществить ряд мер, связанных с упорядочением получения и использования средств от предпринимательской и иной приносящей доход деятельности. В целях

создания условий для более эффективного распределения бюджетных ассигнований на первом этапе необходимо проводить политику выравнивания правового режима доходов бюджетных учреждений от платных услуг и прочих доходных источников бюджета.

Во избежание сокращения поступлений доходов от платных услуг, оказываемых бюджетными учреждениями, в условиях утраты последними заинтересованности в их получении должны применяться стимулирующие и контрольные меры. В частности, «главные распорядители бюджетных средств должны разработать порядок перераспределения между подведомственными получателями средств, полученных от предпринимательской и иной приносящей доход деятельности. Должно быть внедрено в практику утверждение смет бюджетных учреждений в зависимости от объема доходов от предпринимательской и иной приносящей доход деятельности» (раздел 3.3 «Уточнение правоспособности бюджетных учреждений» доклада).

Для учреждений образования – «последовательных рыночников» – предлагается следующее: «...должна быть предусмотрена возможность преобразования государственных учреждений, способных функционировать в рыночной среде, в иные организационно-правовые формы. Суть такого преобразования состоит в снятии с государства обязанности гарантированного финансирования таких организаций на основе сметы доходов и расходов и ответственности государства по их обязательствам. При этом, в случае соблюдения этих условий, не существует никакой необходимости в ограничении права организаций, созданных в процессе реорганизации, на осуществление предпринимательской деятельности и самостоятельное распоряжение доходами от нее. В результате реорганизации бюджетные учреждения могут быть преобразованы в специализированные государственные (муниципальные) некоммерческие организации, государственные (муниципальные) автономные некоммерческие организации, хозяйственные общества в зависимости от отраслевых особенностей функционирования и специфики выполняемых задач. Участие государства в предоставлении услуг, ранее производившихся бюджетными учреждениями, будет осуществляться с применением различных бюджетных инструментов, включающих в себя нормативно-подушевое финансирование, государственный (муниципальный) социальный заказ и другие формы» (раздел 3 «Реорганизация бюджетных учреждений» доклада).

Следует отметить, что сформулированные принципы последовательно претворялись и претворяются в жизнь вплоть до настоящего времени, как в законодательных, так и в нормативно-отраслевых документах.

Во-первых, с 2005 года известным Федеральным законом от 22 августа 2004 года №122-ФЗ «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием Федеральных законов «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъек-



1



ектов Российской Федерации» и «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» были внесены принципиально важные поправки, в частности, в Закон РФ «Об образовании». Этими поправками были существенно снижены права и возможности ОУ по управлению финансовыми средствами. Право собственности ОУ на имущество и финансовые средства от предпринимательской и иной приносящей доход деятельности (внебюджетные средства) снижено до права самостоятельного распоряжения аналогичными результатами хозяйственной деятельности.

Расчетные счета, на которых размещались ранее финансовые средства, полученные из различных источников, должны были быть закрыты, а соответствующие средства размещены на лицевых казначейских счетах. Право самостоятельного распоряжения внебюджетными финансовыми средствами не поддерживалось рядом статей Бюджетного кодекса, в которых результаты предпринимательской и иной приносящей доход деятельности признавались неналоговыми доходами бюджетов соответствующего уровня (федерального, региональных, муниципальных – в зависимости от учредителя ОУ). Право распоряжения средствами от предпринимательской и иной приносящей доход деятельности в этой ситуации было оставлено за ОУ фактически временно и с учетом ряда ограничений, одним из которых являлась утвержденная учредителем смета доходов и расходов средств от рассматриваемой деятельности.

Были сокращены налоговые льготы (по налогу на прибыль) для участников внебюджетной деятельности, в частности в сфере образования. Ранее в отраслевом законодательстве действовал известный принцип реинвестирования. Иными словами, если доход ОУ, скажем, от платных дополнительных образовательных услуг направлялся на развитие материальной базы, на социальное развитие коллектива и иные цели, непосредственно связанные с выполнением уставных задач данного

учебного заведения, то соответствующие средства не включались в налоговую базу по налогу на прибыль. Теперь же категория реинвестирования была исключена и из отраслевого, и из налогового законодательства.

Наконец, изменился и сам принцип бюджетного финансирования ОУ. Так, общеобразовательные учреждения – наиболее массовое звено сферы образования – имеют в основном муниципальный статус. Их финансирование обеспечивается за счет двух источников – субсидии из бюджета соответствующего субъекта РФ на заработную плату персонала и, в основном, на учебные расходы. За учредителем же оставлено содержание зданий: текущий ремонт, коммунальные платежи и приобретение мебели, инвентаря и оборудования. Таким образом, фактически произошло перераспределение ответственности за финансирование образовательных учреждений по принципу: кто учредил, тот и платит. Межбюджетные трансферы из федерального центра отдельным регионам слабо влияли на реализацию этого принципа, так как поступали в тот или иной регион не по целевому назначению, а в целом на покрытие бюджетного дефицита.

Несмотря на масштабность и значимость рассматриваемого этапа нововведений, они опять принципиально не затронули большую часть ОУ. Число активно хозяйствующих субъектов финансово-экономической деятельности, особенно в сфере общего образования, невелико. За подавляющее большинство ОУ эта деятельность ведется специалистами ЦБ. Несмотря на наличие гражданско-правовых договоров об оказании соответствующих услуг между ОУ и ЦБ, последние все же рассматривают учебные заведения скорее как подведомственные организации, а не равноправных партнеров по ведению бухгалтерского и налогового учета. Исключение составляют лишь те ОУ, которые смогли создать собственные бухгалтерии (или принять на работу главного бухгалтера). Поэтому все новации в рассматриваемой сфере поступа-

2



ли и поступают на исполнение прежде всего в ЦБ, прямо не затрагивая сложившуюся технологию деятельности учебных заведений. Возможные же проблемы с недофинансированием страховались субсидиарной ответственностью учредителя. Это обстоятельство по-прежнему не стимулировало значительную часть директорского корпуса развивать хозяйственную самостоятельность вверенных им учреждений, несмотря на то что в подготовленной в тот период Минобразованием России долгосрочной программе развития образования (до 2010 года) этот элемент образовательной политики определялся в качестве одного из важнейших.

Очередным, весьма радикальным этапом модернизации системы российского образования, который по возможным последствиям можно сопоставить разве что с переводом всех ОУ в статус юридических лиц, стал Федеральный закон от 8 мая 2010 года №83-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием правового положения государственных (муниципальных) учреждений».

Основной смысл вводимых законом 83-ФЗ преобразований состоит, на наш взгляд, в начале масштабной реализации нового принципа финансирования бюджетных учреждений – бюджетирования, ориентированного на результат.

С таких типов ОУ, как бюджетное (в новом статусе) и автономное, снимается субсидиарная ответственность учредителя (органа исполнительной власти соответствующего уровня) по их обязательствам.

Также снимается обязанность учредителя финансировать созданное им учреждение (по смете). Вместо этого вводится финансирование государственного задания (работ и услуг) на основе субсидии.

Содержание государственного задания ОУ, в свою очередь, вытекает из миссии бюджетных (БУ) и автономных (АУ) учреждений, определенной соответственно в за-

коне 83-ФЗ и Федеральном законе от 3 ноября 2006 года №174-ФЗ «Об автономных учреждениях». Эта миссия состоит в выполнении БУ или АУ работ и оказании услуг в целях осуществления предусмотренных законодательством полномочий органов государственной власти, органов местного самоуправления в сфере образования (в данном случае).

В результате будет финансироваться не учреждение как таковое, а конкретные задания, поскольку, по образному выражению одного из руководителей Российского государства, «пора прекратить финансировать вывески».

В ходе проводимой нами работы с руководителями образовательных учреждений различных типов и видов по подготовке к переходу на новые условия деятельности значительное их число выражает явное и неявное желание перейти в статус казенного учреждения (КУ). Последнее, как известно, в наибольшей степени совпадает с дореформенным статусом бюджетного, за исключением, быть может, некоторых полномочий по распоряжению доходами от деятельности, приносящей доход.

Такая позиция обусловлена как субъективными факторами (в частности, психологическим восприятием радикальных новаций), так и объективными обстоятельствами. Например, для учреждений дополнительного образования детей в настоящее время практически полностью отсутствует нормативно-правовой регламент деятельности, в частности неясно, какие услуги подпадают под государственный заказ. Нуждается в более четком правовом регламенте структура образовательной деятельности (госзадание и платные услуги) в дошкольных учреждениях. Список таких проблем можно продолжить.

Однако центральной, на наш взгляд, проблемой перехода ОУ в новый статус является несформированность (в большей части ОУ) менеджмента, обладающего необходимыми компетенциями и компетентностью для работы в новых условиях.



Вышеизложенная динамика позволяет констатировать, что перспективы развития экономической инициативы, повышения хозяйственной самостоятельности ОУ в решающей степени обусловлены «человеческим фактором».

Определенный опыт повышения профессиональной квалификации управленческих кадров в рассматриваемом направлении имеется во многих регионах РФ. В частности, в г. Москве усилиями коллектива под руководством автора этой статьи проводилась курсовая подготовка лиц, имевших высшее образование, для работы в должности заместителя директора ОУ по правовым и финансово-экономическим вопросам.

Однако системная подготовка директорского корпуса, равно как и подготовка профессиональных менеджеров для работы в ОУ, фактически отсутствует. Представляется целесообразным развертывание такой деятельности по нескольким направлениям:

- 1) профилизация студентов дневных отделений учебных заведений, обучающихся по направлениям подготовки «менеджмент», «государственное и муниципальное образование», «управление персоналом»;
- 2) обучение лиц, работающих в сфере образования, по указанным в предыдущем пункте направлениям подготовки через экстернат;

- 3) переподготовка руководящих кадров ОУ по программам, обеспечивающим квалификацию менеджера.

Нелишне отметить, что сложилась и нормативная база, которая обеспечит дополнительную мотивацию отдельных категорий, в частности руководящих работников ОУ, для включения во второй и третий варианты приобретения соответствующих компетенций.

Так, приказом Минздравсоцразвития России от 14 августа 2009 года №593 в Единый квалификационный справочник должностей руководителей, специалистов и служащих введен раздел «Квалификационные характеристики должностей работников образования». Согласно этому документу для занятия должности директора, заведующего ОУ, его заместителей необходимо (помимо требований к компетентности и стажу педагогической деятельности) иметь высшее профессиональное образование по направлениям подготовки «государственное и муниципальное управление», «менеджмент», «управление персоналом». В случае, если соискатель на упомянутую должность имеет высшее профессиональное образование не по данным направлениям, необходима дополнительная профессиональная подготовка в области государственного и муниципального управления или менеджмента и экономики.