

НО: На протяжении многих лет журнал «Народное образование» выступает активным и последовательным сторонником юридической и экономической автономии образовательных учреждений. Вокруг этой проблемы сломано немало копий, но воз и ныне там. А с появлением казначейств об экономической автономии пришлось и вовсе забыть. Пока финансовый документ проходит необходимые согласования, хозяйственная сделка просто теряет актуальность. Школа располагает весьма скромными бюджетными средствами, ещё более скромными внебюджетными, но и этими — дважды скромными — она не может распорядиться сама. Норма действующего «Закона об образовании» о предоставлении образовательным учреждениям статуса юридических лиц со всеми вытекающими из этого следствиями, в том числе финансово-хозяйственной самостоятельностью, столкнулась с повсеместным саботажем на муниципальном уровне и с полным отсутствием нормативно-правовой поддержки сверху. Сверху, вместо поддержки, школы получили тотальный контроль в лице казначейской системы. В пределах школьных бюджетов директорскому корпусу можно было бы смело доверять, но Минфину сверху виднее: воруют! Пусть работают под казначейством. В итоге оборачиваемость бюджетных средств в экономике страны резко снизилась, а это только финансовые потери в миллиарды рублей, о потерях же в качестве человеческого капитала никто даже не задумывается. Почему сопротивляются муниципалитеты, понятно. Иной местный бюджет на две трети состоит из образовательных денег, стоит его рассредоточить по школам, как липовые тендеры и «откатные» технологии теряют смысл. Почему не доверяют директорам сверху — тоже понятно: гигантские средства бесследно уходят в песок путём конкурсного распределения в рамках различных федеральных программ. Не случайно же, что с результатами всех этих проплаченных НИРов ознакомиться невозможно. Если здесь, в федеральной гуще, деньги откровенно «пилятся» среди своих, то там, думают ответственные лица, и подавно. Что позволено Юпитеру, не позволено быку...

Перед нами разворачивается очередной раунд борьбы за школьную автономию — теперь путём изменения организационно-правовой формы образовательного учреждения, например, в государственные автономные некоммерческие организации. Эта идея имеет как своих сторонников, так и противников.

Статья О.Н. Смолина — это попытка просчитать «плохой» сценарий. Мы, редакция «Народное образование», надеемся, что в той или иной форме директор школы станет, наконец, нефиктивным хозяйственным субъектом, но очень хотим, чтобы вышло не «так, как всегда».

Итак, на «подводные камни» указывает Олег Смолин.

ЗАКОНОПРОЕКТ ОБ УСЕЧЁННОЙ АВТОНОМИИ

Планы фактической приватизации учреждений социальной сферы (включая образовательные учреждения) с помощью изменения их организационно-правовой формы в России существовали давно; законопроекты об АУ — автономных учреждениях и ГАНО — государственных автономных некоммерческих организациях — годами бродили по кабинетам. Ныне планы превратились в действия: 6 апреля 2006 г. депутатами Госдумы М. Шаккумом, А. Тягуновым, А. Исаевым, Ф. Гайнулиной, В. Горюновым, Н. Булаевым внесён проект Федерального закона «Об автономных учреждениях». Чтобы читатель получил представление об объявленных целях авторов законодательной инициативы, процитируем предложенный ими документ под названием «Концепция Федерального закона «Об автономных учреждениях» (далее — «Концепция»).

«Принятие законопроекта позволит законодательно определить возникновение нового типа государственного (муниципального) учреждения — автономного учреждения. Основная нагрузка законопроекта будет состоять в регулировании отношений, возникающих при осуществлении автономными учреждениями социально-культурных функций.

Автономное учреждение имеет неоспоримые преимущества перед существующими бюджетными учреждениями.

Изменение типа существующего государственного (муниципального) учреждения позволит:

- создать более чёткое разделение между покупателями и производителями услуг отраслей социальной сферы и будет способствовать развитию практики контрактных отношений организаций с органами государственной власти;
- легче формировать, внедрять и изменять структуру и механизмы управления; стать средством привлечения инвестиций в отрасли социальной сферы и расширения источников финансирования текущей деятельности этих организаций;
- создать необходимые стимулы и условия для существенного повышения эффективности использования кадровых, материально-технических и финансовых ресурсов.

Создание автономных учреждений будет способствовать соблюдению прав и интересов граждан в сфере оказания услуг в области науки, образования, здравоохранения, культуры, социальной защиты, занятости населения, физической культуры и спорта».

Как видим, всё делается исключительно для «блага народа». Однако против превращения государственных и муниципальных учреждений в АУ и ГАНО с самого начала высказывались Российский союз ректоров и ряд отраслевых профсоюзов. Позволю себе ещё несколько цитат:

«...ректорское сообщество настаивает на необходимости исключения из-под юрисдикции данного законопроекта существующих государственных и муниципальных образовательных учреждений»;

«Российский профсоюз работников культуры внимательно ознакомился с проектами федеральных законов «Об автономных учреждениях» и «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «Об автономных учреждениях» и сообщает, что в данной редакции мы его не можем поддержать»;

«Отсутствие планомерного финансирования образовательных учреждений равносильно превращению их в коммерческие по сути организации, целью которых является не выполнение определённых социально значимых функций, а получение максимальной прибыли. Кроме того, подталкивая эту группу учреждений к рыночным формам отношений, государство поставит их перед необходимостью в той или иной форме расширять платность предоставляемых образовательных услуг, что, в свою очередь, приведёт к явным или скрытым формам нарушения конституционных гарантий доступности качественного образования»;

«Союз директоров ссузов России рассмотрел проект федеральных законов «Об автономных учреждениях» и «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «Об автономных учреждениях» и сообщает, что не поддерживает проекты представленных законов, т. к. имеются принципиальные замечания».

Риски и страховки: социальная сфера пойдёт с молотка?

По-прежнему убеждён: потенциальные выгоды новых организационно-правовых форм в виде расширения экономической самостоятельности избравших их организаций будут многократно перекрыты реальными потерями для общества, а во многих случаях — и для трудовых коллективов. Очевидных угроз три.

Во-первых, утрата немногих ещё сохранившихся достижений образовательного и социального законодательства 1990-х гг. Оставшиеся отсрочки от призыва на военную службу, досрочные пенсии для педагогов и медиков, занятых в учреждениях для детей, частично не отменённые налоговые льготы и т. п. — *всё это установлено именно для государственных и муниципальных образовательных учреждений*, для тех, кто в них работает или учится, но отнюдь

не для АУ или ГАНУ. В новом законопроекте, как и во всех предыдущих, нет даже намёка на попытку сохранить эти социальные гарантии.

Во-вторых, фактическая ликвидация конституционного права граждан на бюджетное образование и охрану здоровья. Как известно, статьями 41 и 43 Конституции РФ такое право гарантируется лишь тем, кто учится (воспитывается) или лечится в государственных и муниципальных образовательных учреждениях и на предприятиях. О «гениальном юридическом креативе» в виде АУ авторы Конституции 13 лет назад и не подозревали, что неудивительно. Удивительно другое: авторы законопроекта то ли не подозревают, то ли делают вид, что не подозревают о существовании Конституции, содержащей перечень гарантированных гражданам прав и свобод.

Впрочем, жалкие намёки на социальные обязательства в законопроекте всё-таки содержатся. Цитирую:

«Автономное учреждение осуществляет в соответствии с заданиями учредителя и обязательствами перед страховщиком по обязательному социальному страхованию деятельность по бесплатному или частично платному для потребителя оказанию услуг (выполнению работ). Финансирование указанной деятельности обеспечивается из соответствующего бюджета в форме субвенций, субсидий, государственных внебюджетных фондов и иных источников, не запрещённых законом» (п. 2 ст. 4).

И ещё: «Решение о создании автономного учреждения путём изменения типа существующего государственного (муниципального) учреждения принимается, если такое решение не повлечёт нарушения предусмотренных законом прав граждан, в том числе права на получение бесплатной медицинской помощи и бесплатного образования, права на участие в культурной жизни» (п. 3 ст. 5).

«Автономное учреждение может быть реорганизовано, если это не повлечёт нарушения прав граждан в социально-культурной сфере, в том числе права на получение бесплатной медицинской помощи и бесплатного образования или права на участие в культурной жизни» (п. 4 ст. 19).

Правда, никаких критериев, позволяющих определить, нарушены ли предусмотренные законом права граждан, в данном законопроекте нет. Нет их и в большинстве действующих законов или подзаконных актов.

Приведём простой пример. Ректор одного из престижных московских вузов рассуждает следующим образом: зачем мне бюджетные деньги из расчёта по 700—800 у.е. на студента, когда в вуз стоит очередь желающих заплатить по три тысячи у.е.? Поменяв организационно-правовую форму, можно отказаться от бюджетного финансирования, получить много больше денег от внебюджетных студентов, нормально заплатить преподавателям и улучшить материальную базу.

Казалось бы, всё правильно. Вот только бюджетных мест в вузе больше не будет, а абсолютное большинство «бюджетников» (рабочих и крестьян — тем более) не способны платить за студента по три тысячи долларов в год. Спрашивается, нарушены ли здесь установленные законами права граждан? Думаю, ответы на этот вопрос ректора и министра, с одной стороны, и родителя или студента, желающего учиться, — с другой, окажутся прямо противоположными.

Кстати, не уверен, что интересы ректора не расходятся в данном случае не только с интересами потенциальных студентов, но и страны в целом. Ведь никто ещё не доказал и никогда не докажет, что способности детей прямо пропорциональны доходам их родителей. Поэтому вполне возможно, что профессиональный уровень специалистов, которых станет выпускать престижный вуз, заметно снизится.

В-третьих, введение новых организационно-правовых форм снимает запрет на приватизацию, сохранившийся даже после «монетизации» в Законе РФ «Об образовании» (п. 13 ст. 39) для государственных и муниципальных образовательных учреждений, но отнюдь не для АУ или ГАНУ. В законопроекте прямо прописан и один из путей такой приватизации — банкротство. Цитирую:

«Автономное учреждение отвечает по своим обязательствам всем принадлежащим ему имуществом, за исключением недвижимого и особо ценного движимого имущества, закрепленного за ним собственником или приобретенного автономным учреждением за счёт целевых средств, выделенных ему собственником.

Собственник имущества автономного учреждения не несёт ответственности по обязательствам автономного учреждения» (п. 3 ст. 2).

«Требования кредиторов ликвидируемого автономного учреждения удовлетворяются за счёт имущества, на которое в соответствии с настоящим Федеральным законом может быть обращено взыскание» (п. 2 ст. 20).

Итак, как и предупреждали профсоюзы, снятие субсидиарной ответственности учредителя естественным образом открывает дорогу банкротству (а значит, приватизации) самого учреждения. Правда, на этот счёт закон содержит сразу четыре оговорки:

1. Создание автономного учреждения может происходить исключительно на основе решений соответствующего органа исполнительной власти или местного самоуправления, а процедура принятия таких решений расписана достаточно подробно (см. п. 1 ст. 2, ст. 5, б). — Тем самым судьба учреждений социальной сферы оказывается в полной зависимости от того, каким в соответствующий период будет федеральное правительство или профильное министерство: если в нём окажутся люди со здравым смыслом, автономные учреждения останутся островами в море государственных и муниципальных учреждений; если же, как в начале или в середине 1990-х гг., к власти придут радикалы, островами останутся образовательные учреждения. То же самое можно сказать об учреждениях, подведомственных субъекту Федерации или органу местного самоуправления.

2. Автономные учреждения не вправе без согласия собственника распоряжаться недвижимым и особо ценным движимым имуществом, которое закреплено за ним собственником или приобретено за счёт целевых средств, выделенных из бюджета (п. 2 ст. 3). — И это положение создаёт простор для произвола чиновников, которые будут решать: (1) какое именно имущество относить к категории особо ценного; (2) давать ли согласие образовательному учреждению на право распоряжаться этим имуществом.

3. «В течение двух лет со дня вступления в силу настоящего Федерального закона решение об изменении типа государственного (муниципального) учреждения принимается с согласия этого государственного (муниципального) учреждения» (ч. 1 ст. 21). — Между прочим, о том, кто именно даёт это самое согласие: конференция трудового коллектива, учёный совет, руководитель? — закон умалчивает.

4. «Изменение типа существующих государственных и муниципальных учреждений здравоохранения не допускается» (ч. 2 ст. 21). — В зависимости от трактовки понятия «тип учреждения» это положение может интерпретироваться, как минимум, двояким образом.

Заметим, что Гражданский кодекс говорит не о типах организаций, но об их организационно-правовых формах, одной из которых является учреждение. Понятие же типа, например, в Законе РФ «Об образовании» употребляется в отношении образовательных учреждений, реализующих программы различного уровня и направленности (от дошкольных учреждений до вузов, специальных (коррекционных) образовательных учреждений и т. п. (ст. 12). Поэтому неразличение в законопроекте типов учреждений и их организационно-правовых форм свидетельствует о непрофессионализме разработчиков и может вызвать неоднозначную интерпретацию норм закона (проще говоря, путаницу) в правоприменительной практике.

Таким образом, все основные риски, о которых ведущие общественные объединения, действующие в сфере образования, а равно и образовательно-политическая оппозиция, предупреждали с самого начала, — все эти риски в законопроекте скорее замаскированы, чем уменьшены, но в целом, безусловно, сохранены.

АУ или УА?

Не менее важно и другое: как ни парадоксально, помимо «усечения» социальных гарантий прав граждан и гарантий стабильности работы учреждений социальной сферы, законопроект, расширяя экономическую самостоятельность автономных учреждений, вместе с тем «урезает» в целом ряде отношений... также и саму автономию этих учреждений! Ограничение автономии предполагается по трём основным линиям:

— решение о превращении государственного или муниципального образовательного учреждения в АУ принимает не трудовой коллектив или Совет учреждения, но его учредитель в лице исполнительного органа федеральной, региональной власти или местного самоуправления. Как уже отмечалось, само «учреждение» спрашивать будут только в первые два года (см. п. 2 ст. 5, ч. 1 ст. 21);

— руководитель автономного учреждения будет назначаться его учредителем (п. 6 ст. 10), тогда как действующий закон РФ «Об образовании» даёт в этом отношении возможность выбора между различными формами. Согласно п. 4 ст. 35, «Руководитель государственного или муниципального образовательного учреждения в соответствии с уставом соответствующего образовательного учреждения может быть:

- 1) избран коллективом образовательного учреждения;
- 2) избран коллективом образовательного учреждения при предварительном согласовании кандидатуры (кандидатур) с учредителями;
- 3) избран коллективом образовательного учреждения с последующим утверждением учредителя;
- 4) назначен учредителем с предоставлением совету образовательного учреждения права вето;
- 5) назначен учредителем;
- 6) нанят учредителем».

— согласно законопроекту об автономных учреждениях в наблюдательном совете, который будет располагать значительными функциями, представители трудового коллектива должны составлять не более одной трети (п. 1 ст. 11). Другими словами, и здесь приоритет будет принадлежать государственным чиновникам, а также тем, кто, по общему правилу, ими рекомендован. Вот так автономное учреждение — без автономии! По логике вещей этот законопроект следовало бы назвать законом не об АУ, а об УА — об усечённой автономии.

Отрицательные заключения на законопроект дали несколько комитетов Госдумы. Вот, например, отрывок из заключения Комитета по культуре: «...признавая необходимость реформирования бюджетных учреждений, Комитет по культуре отмечает ряд серьёзных замечаний, без которых предлагаемое в законопроекте реформирование может привести к необратимым негативным последствиям в сфере культуры...»; «...Комитет по культуре считает, что законопроект «Об автономных учреждениях» нуждается в существенной концептуальной доработке перед первым чтением и его рассмотрение должно осуществляться одновременно с рассмотрением изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации».

Профильный Комитет Совета Федерации также высказался против законопроекта. Однако наиболее жесткое отрицательное заключение принадлежит думскому Комитету по собственности: «Анализ законопроекта не даёт однозначного ответа на вопрос, каким образом и в силу каких причин создание автономных учреждений будет способствовать соблюдению прав и интересов граждан в сфере оказания услуг в области науки, образования, здравоохранения, культуры и спорта, способствовать дальнейшему развитию отраслевой науки, образования, здравоохранения, как декларируется в пояснительной записке к законопроекту. Общая идея законопроекта, по всей видимости, заключается в сокращении бремени содержания государством учреждений социальной сферы путём коммерциализации такого рода учреждений».

При массовом создании автономных учреждений на базе государственных или муниципальных учреждений прямым следствием этого станет сокращение услуг, оказываемых населению за счёт средств соответствующих бюджетов, и соответствующее замещение ранее бесплатных услуг платными. Впоследствии следует ожидать, что произойдёт своего рода «естественный отбор» автономных учреждений в связи с дифференциацией их финансово-хозяйственного положения. Так, ряд автономных учреждений, например, крупные учебные заведения, известные театры, музеи и т. д., расположенные в регионах, где существует платёжеспособный спрос населения на оказание такими учреждениями услуги, могут иметь благополучное финансовое положение. Остальные учреждения при отсутствии бюджетного финансирования по истечении некоторого времени придут к состоянию стагнации. Таким образом, создание автономных учреждений само по себе не способно решить существующие в обществе социальные проблемы».

...Несмотря на протесты образовательного сообщества, Госдума рассмотрела законопроект об АУ в первом чтении 9 июня при полупустом зале в то время, которое обычно отводится на обеденный перерыв. Тщетно автор этих строк при обсуждении повестки дня напоминал думскому большинству о том, что это прямой вызов съезду ректоров, проходившему в Москве 8—9 июня, а затем взывал к нему с трибуны: «Ау, коллеги, ау! Услышьте, наконец, голос образовательного сообщества!». Тщетно профессор МГУ (бывший многолетний председатель думского

Комитета по образованию и науке) И.И. Мельников зачитывал единогласно принятое съездом ректоров обращение к Государственной Думе с требованием отложить рассмотрение законопроекта. Тщетно это требовали и другие депутаты. Не повторяя ранее использованных аргументов, приведу несколько цитат из собственного выступления на пленарном заседании Госдумы 9 июня: «Борьба образовательного сообщества и других социальных организаций против очередной разрушительной псевдореформы уже дала первые результаты: представители «партии власти», желая смягчить накал думских страстей, дали обещания сделать переход на АУ добровольным и вывести из-под юрисдикции законопроекта систему общего образования. Но даже если эти обещания и будут реализованы, Россия потеряет в качестве государственных организаций многие вузы, театры, музеи, научные институты, а впоследствии, вероятно, и медицинские центры. Масштаб катастрофы уменьшится, но предотвращена она не будет».

Очевидно, что уступки — не повод для того, чтобы успокаиваться. Напротив, давление необходимо наращивать. С трибуны Государственной Думы автор этих строк сделал следующее заявление: Центральный совет общественного движения «Образование — для всех» и большинство входящих в него организаций приняли решение обратиться ко всем депутатам и фракциям Госдумы с требованием не поддерживать законопроект. Итак, подобно всей образовательной политике периода контрреформ, проект Федерального закона «Об автономных учреждениях» оказался не только антисоциальным, но и антилиберальным. Можно согласиться с его авторами: он действительно направлен на расширение свободы и сохранение социальных гарантий... — для бюрократии! **НО**