

**УПРАВЛЕНИЕ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬЮ
ОБЩЕОБРАЗОВАТЕЛЬНЫХ УЧРЕЖДЕНИЙ,
ПРИНОСЯЩЕЙ ДОХОД: СРАВНИТЕЛЬНЫЙ ОПЫТ
ПРАКТИКИ В РЕГИОНАХ
УРАЛЬСКОГО ФЕДЕРАЛЬНОГО ОКРУГА**

Качанова Е.А.

кандидат экономических наук, доцент, декан факультета экономики и менеджмента Уральского института управления – филиала, Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (Россия), 620990, Россия, г. Екатеринбург, ул. 8 марта, д. 66, к. 514, elena.kachanova@uapa.ru

Кузнецова Е.В.

кандидат социологических наук, доцент кафедры теории и социологии управления Уральского института управления – филиала, Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (Россия), 620990, Россия, г. Екатеринбург, ул. 8 марта, д. 66, к. 507, elena.kuznetsova@uapa.ru

УДК 37.07 (470.5)

ББК 65.497.5 (2Рос-15)

Цель. Данная публикация рассматривает реальную ситуацию в области практики организации деятельности, приносящей доход (предпринимательской), учреждениями общего образования разного правового типа в условиях реализации второго этапа реформы общественного сектора экономики России.

Методы и научная новизна. В качестве аналитической базы исследования используются сравнительные данные по субъектам Российской Федерации, входящим в Уральский федеральный округ, позволяющие проследить тенденции правового регулирования предпринимательства подведомственных учреждений на локальной территории.

Результаты. Особое внимание авторами уделено проблемам финансового и управленческого характера, тормозящим эффективное развитие предпринимательской деятельности в школах, и рекомендациям по оптимизации механизма оказания дополнительных платных услуг.

Ключевые слова: учреждения общего образования, источники финансирования услуг в области общего образования, деятельность, приносящая доход, предпринимательская деятельность бюджетных и автономных учреждений.

**MANAGING PROFITABLE EDUCATIONAL INSTITUTIONS: COMPARATIVE EXPERIENCE
OF THE URAL FEDERAL DISTRICT**

Kachanova E.A.

Candidate of Economics, Associate Professor, Dean of the Faculty of Economics and Management of the Ural Institute of Management – Branch of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (Russia), r. 514, 66 8 Marta str., Ekaterinburg, Russia, 620990, elena.kachanova@uapa.ru

Kuznetsova E.V.

Candidate of Sociology, Associate Professor of the Theory and Sociology of Management Department of the Ural Institute of Management – Branch of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (Russia), r. 507, 66 8 Marta str., Ekaterinburg, Russia, 620990, elena.kuznetsova@uapa.ru

Purpose. The publication considers real situation in the field of practical experience of organizing profitable (entrepreneurial) activities in the secondary education institutions of different legal types in the conditions of the second stage of the reform of the public sector of the Russian economy.

Methods and scientific novelty. As the analytical framework of the research comparative data on the subjects of the Russian Federation within the Ural Federal District is used allowing the authors to identify the trends of the legal regulation of entrepreneurship of the subordinate institutions in a local territory.

Results. Particular attention is paid to the problems of financial and managerial hindering of the efficient development of entrepreneurship at schools, and to recommendations for the optimization of the mechanism for providing additional paid services.

Key words: institutions of secondary education, sources of funding services in the field of secondary education, profitable activities, entrepreneurial activity of budgetary and autonomous institutions.

В условиях длительного и сложного процесса реформирования российской системы образования перед образовательными учреждениями с постоянной регулярностью возникают новые задачи, не имеющие однозначных решений [2]. Накладывается на эти процессы также реализуемая в настоящее время реформа государственных и муниципальных учреждений, предполагающая изменение их правовых типов и источников финансирования деятельности в рамках стандартов государственных и муниципальных услуг [3]. Все это обуславливает необходимость образовательных организаций изыскивать дополнительные (внебюджетные) источники финансирования образовательного процесса, эффективно использовать бюджетные ассигнования [4]. Благодаря полученным из внебюджетных источников средствам образовательные учреждения также могут укреплять свою материально-техническую базу, обеспечивать стабильность профессионального кадрового состава, оказывать социальную поддержку отдельным категориям персонала и обучающихся и т.п. [5]

Особую значимость при этом имеют учреждения общего образования как учреждения, услугами которых пользуется большинство населения локальных территорий, опосредующие не только качество и доступность социально-значимых муниципальных услуг, но и качество жизни, социально-экономический микроклимат территории. Данные учреждения сейчас имеют разные правовые типы (казенное, бюджетное, автономное), находятся в муниципальной собственности, финансируются за счет средств местного бюджета и субвенции из бюджета субъекта РФ на основании муниципального задания [1].

Практика работы образовательных учреждений в настоящее время свидетельствует, что они активно заинтересованы в реализации деятельности, приносящей доход. Здесь следует отметить, что речь может идти либо о деятельности, приносящей доход - в отношении казенных учреждений как дополнительном источнике обеспечения сметы доходов и расходов, либо о доходах от предпринимательской деятельности - в отношении бюджетных и автономных учреждений как дополни-

тельным источником обеспечения плана финансово-хозяйственной деятельности (ФХД) [6]. Однако, несмотря на наличие законодательства, регламентирующего такие виды деятельности, относительную схожесть социально-экономических условий регионального развития, успешность этой деятельности в учреждениях общего образования различна.

В связи с чем авторам представляется необходимым проанализировать региональную практику организации деятельности, приносящей доход в образовательных учреждениях разного типа. Выбор регионов обусловлен реализацией программы подготовки высших руководящих кадров в системе общего образования в связи с реализацией федеральной программы «Подготовка управленческих кадров в сфере здравоохранения и образования в 2011-2014 годах» в субъектах РФ, входящих в Уральский федеральный округ на базе Уральского института управления - филиала РАНХиГС, в которой авторы принимают непосредственное участие. В качестве регионов будет представлен опыт организации предпринимательской и деятельности, приносящей доход общеобразовательных учреждений на территории Свердловской, Тюменской областей, Ханты-Мансийского автономного округа (ХМАО-Югры) и Ямало-Ненецкого автономного округа (ЯНАО) в период реализации второго этапа федерального закона № 83-ФЗ в 2013-2014гг [3].

Следует отметить, что установление правовых типов учреждений общего образования в рассматриваемых регионах отличается статистически: в Свердловской области на данный момент наибольшее число учреждений имеют статус бюджетных, представлены также казенные (в основном, в сельской местности, на периферии), автономные (как многопрофильные в городских округах); в Тюменской области все учреждения имеют статус автономных (регион выбран пилотным при реализации федерального закона №83-ФЗ), но финансируются на практике как бюджетные; в ЯНАО представлены все правовые типы при существенном преобладании бюджетных учреждений; в ХМАО - также все 3 типа, но с явным перевесом бюджетных уч-

реждений. Основным источником финансирования деятельности учреждений общего образования в современных условиях выступают бюджетные ассигнования, доля внебюджетных источников весьма незначительна, по мнению экспертов не более 3-5 % от сметы или плана ФХД [3].

Данные анализа, представленные участниками и модераторами программы на основании экспертных опросов, результатов проведения деловой игры, анкетирования слушателей позволяют выявить следующие источники формирования доходов от предпринимательской и деятельности, приносящей доход общеобразовательных учреждений.

Для учреждений общего образования Свердловской области, в качестве видов деятельности приносящих дополнительные доходы чаще всего фигурируют: услуги по подготовке воспитанников детских дошкольных учреждений к школе; дополнительные услуги и факультативы художественно-эстетической направленности; услуги логопеда; доходы от сдачи помещений в аренду; организация научно-практических семинаров для основного и вспомогательного персонала образовательных учреждений; издательская деятельность. Как видим представленные виды услуг достаточно традиционны, предоставляются с правом индивидуального выбора клиентов, не требуют значительных затрат и специальной подготовки персонала. Сами руководители учреждений отмечают, что деятельность приносящая доходы весьма затруднительна в сельской местности, на периферии, когда услуги предоставляются эксклюзивно, население не готово и не хочет за них платить при достаточно низком платежеспособном спросе.

В отношении учреждений общего образования Тюменской области, где как уже говорилось, все школы функционируют в качестве автономных учреждений и осуществляют предпринимательскую деятельность, спектр ее видов включает множество наименований: организация питания учащихся, в основном методом аутсорсинга; доходы от сдачи автотранспорта и помещений в аренду; услуги по подготовке к школе; группы продленного дня для учащихся начальной школы; обучение 2-му иностранному языку; репетиторство по отдельным предметам итоговой аттестации; платные консультации узких специалистов, например, логопеда, психолога; услуги ИЗО-студии; организация семинаров и конкурсов для педагогов и учащихся, специализированных курсов для населения и педагогов; организация платных классов с особыми условиями – малая наполняемость, индивидуальный подход к особенностям ученика и т.д.; разведение на базе подсобного хозяйства животных и растений для продажи. Естественно широкий спектр дополнительных услуг предполагает хорошую материально-техническую базу учреждений образования, мобильность педагогического персонала

и руководства учреждения в плане развития и продвижения «платности» в общем образовании с учетом индивидуальных предпочтений различных слоев и групп местного населения.

В отношении новопромышленных регионов России, к которым относятся ХМАО и ЯНАО следует отметить наличие существенного по объему источника доходов общеобразовательных учреждений в виде целевых государственных и муниципальных грантов и целевых субсидий из окружного и местных бюджетов, а также спонсорских средств целевого назначения от градообразующих и социально-значимых организаций, родителей учащихся. Движимое и недвижимое имущество общеобразовательных учреждений здесь находится в достаточно хорошем состоянии, технически и технологически оснащено, что и позволяет предоставлять большое количество дополнительных услуг в рамках эксклюзивности деятельности школы на локальной территории.

Для учреждений общего образования ХМАО в качестве видов деятельности, приносящих дополнительные доходы чаще всего отмечены: доходы от аренды спортивных помещений и спортивного инвентаря; организация летнего отдыха детей; компьютерные курсы, а также сетевое взаимодействие по проведению курсов для отдельных слоев населения; организация профильного профессионального обучения учащихся (швея, слесарь, автокурсы); содержание кружков художественно-эстетической направленности; группы продленного дня для учащихся начальной школы. Следует отметить, что уровень доходов основной категории пользователей услуг в регионе достаточно высок и позволяет оплачивать дополнительные услуги шире основного стандарта общего образования.

Учреждения общего образования ЯНАО, работающие, в основном, со статусом бюджетных осуществляют деятельность приносящую доход по услугам ряда направлений: научно-техническое направление (электронная музыка, робототехника); военно-спортивное направление (ЛФК, бассейн); биолого-химическое направление (теплицы); социально-педагогическое (дефектолог, логопед, «школа будущего первоклассника», изучение русского языка); культурологическое (выставки, иностранный язык); художественно-эстетическое (театр, хореография, ТВ-студия); услуги копи-центра; обучение выживанию в тундре «Кочевые школы Ямала»; подготовка к сдаче ГИА, ЕГЭ. Как видно, услуги достаточно разнообразны, учитывают специфику природно-географического расположения и структуры местного населения.

Сравнение регионального опыта в качестве примера наилучшей практики позволяет авторам выделить опыт Тюменской области, которая при сравнительно среднем уровне финансирования сферы общего об-

разования и доходов населения позволяет развивать предпринимательскую деятельность школ в новых условиях, учитывая индивидуальный выбор потребителей и реалии нового времени. Безусловно, более высокий уровень финансовой и имущественной самостоятельности автономных учреждений общего образования, позволяет регулировать ассортимент и тарифы на платные услуги учреждений, взаимодействовать с арендаторами, собственниками, внешними органами управления и широкой общественностью в рамках осуществления предпринимательской деятельности.

Таким образом, анализ практики учреждений общего образования по организации деятельности, приносящей доход (предпринимательской), позволил авторам выявить ряд управленческих и финансовых проблем в ее осуществлении и эффективном развитии:

1. Низкая рентабельность при предоставлении услуги на основании установленных муниципалитетами тарифов.
2. Противоречивость и несовершенство нормативной базы, проявляющаяся в отсутствии единого официального определения деятельности, приносящей доход, неопределенности полномочий учебного заведения на осуществление данного вида деятельности.
3. Более высокий уровень налогообложения при осуществлении дополнительной или предпринимательской деятельности.
4. Незаинтересованность (отсутствие стимулирования) директора и администрации школы в развитии дополнительных видов деятельности.
5. Длительный и сложный механизм согласования права на аренду имущества и низкие ставки арендной платы.
6. Слабая материально-техническая база учреждений, не всегда позволяющая осуществлять предпринимательскую деятельность.
7. Малая наполняемость групп (классов) в силу неблагоприятной демографической ситуации.
8. Отсутствие согласованности спроса потребителей на отдельные виды платных услуг и возможностей школы.
9. Сложность согласования перечня платных услуг с учредителями.
10. Низкий уровень платежеспособности населения, несвоевременность (отсутствие) оплаты дополнительных услуг, невостребованность платных услуг у населения (особенно в сельских школах).
11. Отсутствие в образовательных учреждениях узкоспециализированных квалифицированных кадров.
12. Слабая мотивация и стимулирование высококвалифицированных кадров участвовать в реализации платных услуг.
13. Отсутствие нормативно закрепленного права обра-

зовательного учреждения самостоятельно распределять средства от оказания платных услуг, что ведет к невозможности реализации собственных целей.

Разрешение представленных проблем видится авторам в отработке механизма оказания дополнительных платных услуг и реализации следующих мероприятий:

- 1) Внести изменения и дополнения в федеральную законодательную базу с целью закрепления полномочий за органами местного самоуправления по регулированию тарифов на платные образовательные услуги с учетом специфики территории.
- 2) Предусмотреть в локальных нормативных актах муниципалитетов расширение прав общеобразовательных учреждений в распределении средств от предпринимательской деятельности.
- 3) Упростить механизм согласования сдачи движимого и недвижимого имущества общеобразовательных учреждений в аренду и установить ставки арендной платы в зависимости от зонирования.
- 4) Закрепить за общеобразовательными учреждениями право вносить изменения в типовые договоры по оказанию платных услуг с целью учета себестоимости услуги и потребностей населения по результатам анализа сметы или плана финансово-хозяйственной деятельности.
- 5) Регулярно проводить маркетинговые и социологические исследования с целью изучения потребностей местного населения в платных услугах и сопоставлять их с возможностями школ.
- 6) Развивать современные форматы предоставления образовательных услуг, активно используя информационные технологии [7].

Одним из существенных моментов при реализации предлагаемых рекомендаций в целях организации деятельности, приносящей доход образовательному учреждению, авторы видят необходимость учета интересов различных социальных групп, в качестве которых выделяют:

- учредителей общеобразовательных учреждений (собственники);
- родителей (законные представители) учащихся;
- руководителей и персонал общеобразовательных учреждений.

Каждая из указанных групп формирует собственное представление о критериях успешности деятельности, приносящей доход. По мнению авторов, такими критериями могут быть следующие:

для учредителей общеобразовательных учреждений (собственников): законодательная база, экономический эффект, востребованность, ресурсное и кадровое обеспечение.

для родителей (законных представителей) учащихся: актуальность (востребованность на рынке) услуги, доступность, результативность, ре-

сурсная база, вариативность, организованность (удобство+модульность).

для руководства и персонала общеобразовательных учреждений: материальная заинтересованность, самореализация, конкурентоспособность (рейтинг школы), уровень организованности.

Подводя итог, следует отметить, что авторы, осознавая сложность рассматриваемой темы, не претендуют на исчерпывающую характеристику всех проблем, ограничивающих возможности образовательных учреждений на получение дохода, и тем более их всестороннее решение. Проведенная работа дает лишь основания для убедительного вывода о необходимости комплексного исследования приносящей доход деятельности образовательных учреждений, по результатам которого следует сформулировать выводы, разработать теоретические определения и критерии, внести предложения по совершенствованию правового регулирования и подготовить методические рекомендации в данной сфере для руководителей органов власти и общеобразовательных учреждений.

Литература:

1. Бюджетный кодекс Российской Федерации: Федеральный закон от 31.07.1998 г. № 145-ФЗ (с доп. и изм. от 03.02.2014) // Собрание законодательства РФ. 03.08.1998. № 31. Ст. 3823.
2. Об образовании в Российской Федерации: Федеральный закон от 29.12.2012 № 273-ФЗ (в ред. от 05.05.2014) // Собрание законодательства РФ. 31.12.2012. № 53 (ч. 1). Ст. 7598.
3. О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием правового положения государственных (муниципальных) учреждений: Федеральный закон от 8 мая 2010 г. № 83-ФЗ (в ред. от 05.05.2014) // Собрание законодательства РФ. 10.05.2010. № 19. Ст. 2291.
4. Программа повышения эффективности бюджетных расходов: Распоряжение Правительства Российской Федерации от 30 июня 2010 г. № 1101-р (в ред. от 07.12.2011) // Собрание законодательства РФ. 12.07.2010. № 28. Ст. 3720.
5. Вавилов А.И. Правовые основы приносящей доход деятельности образовательных учреждений // Нормативные документы образовательного учреждения. 2011. № 10.
6. Качанова Е.А. Оценка влияния реформы бюджетного сектора экономики на структуру местного бюджета: современное состояние; перспективы развития // Финансы. 2011. № 1. С.3-15.
7. Качанова Е.А., Кузнецова Е.В. Организация предоставления муниципальных услуг в электронной форме как способ совершенствования муниципального управления // Пространственная политика развития экономики субъекта федерации: выравнивание или дифференциация. Междун. научно-практич. конф. Екатеринбург. 16-17 октября 2013 г. С. 83-88.

References:

1. Budget Code of the Russian Federation: Federal Law of 31.07.1998, № 145-FL (as amended on 02.03.2014) // Collected Legislation of the Russian Federation. 03.08.1998. № 31. Art. 3823.
2. On Education in the Russian Federation: Federal Law of 29.12.2012 № 273-FL (as amended on 05.05.2014) // Collected Legislation of the Russian Federation. 31.12.2012. №53 (p. 1). Art. 7598.
3. On Amendments to Certain Legislative Acts of the Russian Federation in connection with the improvement of the legal status of the state (municipal) institutions: Federal Law of May 8, 2010 № 83-FL (as amended on 05.05.2014) // Collected Legislation of the Russian Federation. 10.05.2010. № 19. Art. 2291.
4. The Program of increasing of efficiency of budget spending: Regulation of the Russian Federation Government of June 30, 2010 № 1101-r (as amended 07.12.2011) // Collected Legislation of the Russian Federation. 12.07.2010. № 28. Art. 3720.
5. Vavilov A.I. Legal basis for income-generating activities of educational institutions // Normative documents of educational institutions. 2011. № 10.
6. Kachanova E.A. Assessing the impact of the reform of the budget sector of the economy on the structure of local budget: the present state; development prospects // Financy. 2011. № 1. P.3-15.
7. Kachanova E.A., Kuznetsova E.V. The organization of municipal services in electronic format as a way of improving municipal management // Spatial Development Policy of the economy of a federal subject: leveling or differentiation. Intern. scientific-practical. conf. Ekaterinburg. 16-17 October 2013 P. 83-88.