

Минакова Альбина Ирфановна

ПРЕДПОСЫЛКИ СОЗДАНИЯ АВТОНОМНОГО УЧРЕЖДЕНИЯ В СФЕРЕ ВЫСШЕГО ПРОФЕССИОНАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ

В статье анализируются зарубежные формы организаций государственного сектора образования с позиции их приемлемости для российских образовательных организаций. Форма автономной организации, по мнению автора, полностью соответствует правовому статусу существующих государственных (муниципальных) образовательных организаций и воплощает в себе тип автономного учреждения. Автор четко представила в статье внутренние и внешние условия перехода из бюджетного в автономное образовательное учреждение.

Адрес статьи: www.gramota.net/materials/3/2013/6-2/30.html

Источник

Исторические, философские, политические и юридические науки, культурология и искусствоведение. Вопросы теории и практики

Тамбов: Грамота, 2013. № 6 (32): в 2-х ч. Ч. II. С. 118-122. ISSN 1997-292X.

Адрес журнала: www.gramota.net/editions/3.html

Содержание данного номера журнала: www.gramota.net/materials/3/2013/6-2/

© Издательство "Грамота"

Информация о возможности публикации статей в журнале размещена на Интернет сайте издательства: www.gramota.net

Вопросы, связанные с публикациями научных материалов, редакция просит направлять на адрес: voprosy_hist@gramota.net

УДК 34

Юридические науки

В статье анализируются зарубежные формы организаций государственного сектора образования с позиции их приемлемости для российских образовательных организаций. Форма автономной организации, по мнению автора, полностью соответствует правовому статусу существующих государственных (муниципальных) образовательных организаций и воплощает в себе тип автономного учреждения. Автор четко представила в статье внутренние и внешние условия перехода из бюджетного в автономное образовательное учреждение.

Ключевые слова и фразы: учреждения; высшее профессиональное образование; платные образовательные услуги; внебюджетные доходы высших учебных заведений; автономное образовательное учреждение.

Минакова Альбина Ирфановна*Московский государственный технический университет им. Н. Э. Баумана**lilalbina@mail.ru***ПРЕДПОСЫЛКИ СОЗДАНИЯ АВТОНОМНОГО УЧРЕЖДЕНИЯ
В СФЕРЕ ВЫСШЕГО ПРОФЕССИОНАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ[©]**

В России на рубеже 1990-х гг. публичные собственники не располагали достаточными средствами, чтобы полностью обеспечить деятельность своих учреждений. Многие учреждения позиционировались в качестве самостоятельных, активных и зачастую вполне эффективных субъектов рынка. Это коснулось и сферы образования. В условиях отсутствия ресурсного обеспечения со стороны государства и обязанностей по направлению и контролю их деятельности вузы начали поиски дополнительного финансирования. В частности, это происходило за счет доходов, полученных от научных фондов, образовательных и научных программ, хозяйственных договоров.

Вскоре государственные учреждения профессионального образования получили право обучать часть студентов на платной основе. В итоге внебюджетные доходы государственных вузов сравнялись с размерами их бюджетного финансирования. Быстрыми темпами росли объемы предоставляемых системой образования платных услуг.

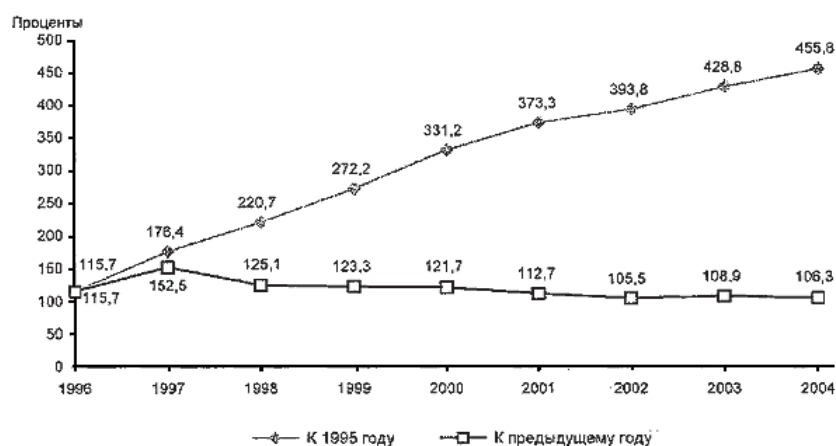


Рис. 1. Темпы роста объема платных услуг системы образования (в сопоставимых ценах) [2]

Переход российского государства к рыночной экономике заставил по-новому взглянуть на правовые формы образовательных организаций, являющихся активными участниками имущественного оборота. С 2000-х годов государство и муниципалитеты начали выполнять свои обязательства перед учреждениями. В этих условиях возникла ситуация, когда необходимы были такие изменения в законодательстве, которые позволили бы установить права и обязанности государственного (муниципального) учебного заведения, рационально использовать бюджетные и внебюджетные средства, легализовать теневые денежные средства, поступающие в образовательное учреждение.

Для реализации таких изменений необходимо было трансформировать организационно-правовую форму государственных (муниципальных) учреждений, способную функционировать в рыночной экономике, в том числе на новую, ранее не существовавшую в России организационно-правовую форму. Для этого можно обратиться к опыту зарубежных стран.

В зарубежных государствах определены три типовые формы организаций государственного сектора образования [9]:

- 1 тип – бюджетные организации;
- 2 тип – автономные организации;
- 3 тип – корпоративизированные организации.

Отличия между этими формами заключаются в способах принятия решений об использовании ресурсов, сферах контроля со стороны государства, объеме полномочий.

Теория агентских отношений позволяет объяснить различия между этими формами организаций и условия, в которых оправдано их применение. В роли принципала выступает государство, в роли агента – специально учрежденная для этого государством организация. Государство поручает агенту выполнение некоторых функций и использует определенные механизмы контроля над деятельностью агента. Существенными условиями деятельности агента являются наличие и сила давления на агента со стороны потребителей его услуг и со стороны других организаций, выполняющих или способных выполнять аналогичные функции [8, с. 32].

Рассмотрим приведенные выше три типовые формы организаций с точки зрения механизмов контроля над агентом со стороны принципала.

1 тип. Ни потребители, ни другие агенты не могут оказывать реальное давление или, по мнению государства, не должны оказывать давление на организацию, предоставляющую за счет государства определенные услуги населению. То есть агент вообще не зависит (или мало зависит) от потребителей и других агентов. Такому распределению прав и ответственности между организацией и ее учредителем соответствует организационно-правовая форма, именуемая бюджетным учреждением.

2 тип. Возможно давление на агента как со стороны потребителей услуг, так и возможных конкурентов. Государство заинтересовано предоставить такой организации определенную самостоятельность. Эта самостоятельность может проявляться в принятии решений по распоряжению денежными средствами, определенной частью имущества (которые она получает от государства и потребителей) и в привлечении дополнительных источников финансирования. Вместе с тем государство должно иметь механизмы контроля над его деятельностью. Такой баланс достигается созданием в организации коллегиального органа в виде попечительского или наблюдательного совета.

Вышеуказанный тип определяет форму автономной государственной организации. Соответствующие организационные правовые формы, устанавливаемые законодательством в различных странах, имеют разные наименования: автономного учреждения, публичного учреждения и другие.

3 тип. Потребители и конкуренты располагают возможностями оказывать сильное давление на организацию-агента. В таких условиях в интересах государства предоставить максимальную самостоятельность организации-агенту и стимулировать развитие конкуренции, потребительского выбора. Это обеспечит стимулирование агента к адекватному учету запросов потребителей и повышению эффективности его работы.

В сложившейся ситуации организация-агент должна обладать правами на самостоятельное принятие решений о распоряжении всеми видами имущества, заработанного в процессе деятельности и переданного ей в распоряжение государством. В свою очередь государство не должно отвечать по ее обязательствам.

Сочетание таких полномочий и требований к управлению задает форму государственной организации, которая в вышеуказанной типологии форм названа корпоративизированной организацией. Реальные воплощения этой формы отражают особенности гражданского законодательства в разных странах: это государственные корпорации, социальные корпорации и др.

Из результатов анализа приведенной типологии следует, что практически все государства, создавая в XIX-XX вв. государственные образовательные системы, ставили государственные образовательные организации в условия, характерные для первого типа. Образовательные услуги предоставлялись населению государственными образовательными организациями бесплатно или по устанавливаемым государством тарифам. Население своими действиями не могло влиять на образовательные организации. Государственные образовательные организации повсеместно относились к типу бюджетных учреждений, причем данная ситуация была характерна для стран и с рыночной, и с планово-регулируемой экономикой.

Для отечественной сферы образования актуальна и необходима легитимизация второго и третьего типов государственных некоммерческих организаций.

Ключевые направления преобразований государственных (муниципальных) учреждений начали реализовываться в 2006 году, когда на законодательном уровне были приняты следующие нормативные акты: Федеральный закон № 174-ФЗ «Об автономных учреждениях» (далее – Закон об АУ) [6] от 3 ноября 2006 года и Федеральный закон № 175-ФЗ «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона “Об автономных учреждениях”» [3].

Форма автономного учреждения предоставляет организации более широкий круг полномочий, чем бюджетное учреждение, но в то же время предусматривает большую ответственность за результаты хозяйственной деятельности. Очевидно, что рассмотренная выше автономная организация воплощает в себе тип автономного учреждения.

Необходимо отметить, несмотря на оптимальность формы автономного учреждения, которая отвечает интересам как существующих государственных (муниципальных) учреждений, так и государства, практическая реализация Закона об АУ затянулась из-за неподготовленности подзаконных актов.

Только в конце 2007 года началось формирование необходимой нормативно-правовой базы.

Перевод бюджетных учреждений в автономные образовательные учреждения рассматривался применительно к каждому учреждению в отдельности. К примеру, преобразование в автономные учреждения было актуально для дошкольных учреждений и школ в средних и крупных городах и большей части государственных организаций профессионального образования. В своей деятельности они совмещают предоставление бесплатных и платных для потребителей услуг, и потому потребители имеют возможность экономически влиять на их деятельность. Во многих случаях такие организации не занимают монопольного положения по отношению к жителям города, региона и испытывают конкурентное давление.

В то же время можно указать ряд сфер образования, где роль образовательных организаций, имеющих организационно-правовую форму бюджетного учреждения, представлялась исключительно важной. В числе этих сфер следует, прежде всего, назвать сферу общего образования, в рамках которой государство гарантирует общедоступность и бесплатность образования в пределах государственного образовательного стандарта и получение всеми обучающимися обязательного уровня образования – общего среднего образования.

В государственных образовательных учреждениях должны обучаться дети с ограниченными возможностями и отклонениями в здоровье, дети с девиантным поведением, дети-сироты и дети, оставшиеся без попечения родителей, дети из малообеспеченных, социально уязвимых слоев населения [1, с. 28]. Они находятся в положении локальных монополистов в предоставлении соответствующих услуг (нет конкурентного давления), а у потребителей их услуг нет достаточных средств для приобретения услуг дополнительно к тому, что им предоставляется бесплатно (нет возможностей экономического давления). Для таких организаций сохранение формы бюджетного учреждения и, соответственно, сметного порядка их финансового обеспечения из бюджета совершенно оправданно.

В случае же если будет принято решение о целесообразности смены типа учреждения, то руководству высшего учебного заведения необходимо будет соблюсти ряд внешних и внутренних условий.

К внешним условиям относятся:

1. наличие законодательной, нормативно-правовой базы, регламентирующей деятельность автономного учреждения;
2. обеспечение в рамках законодательства гарантий и поддержки со стороны государства;
3. независимая от организаций, реализующих образовательные программы, общенациональная система оценки качества образования, призванная обеспечить единство образовательного пространства за счёт предоставления гражданам объективного контроля уровня приобретенных знаний и компетенций.

К внутренним условиям относятся:

1. достаточность ресурсов и средств, обеспечивающих экономическую самостоятельность образовательного учреждения как хозяйствующего субъекта (умение зарабатывать дополнительные средства);
2. большая доля внебюджетных доходов, приспособленность учреждений к самостоятельной рыночной деятельности и поиску дополнительных источников финансирования;
3. оптимальная структура образовательного учреждения как открытой образовательной системы, интегрированной с производственной сферой города и региона;
4. многоуровневость, многопрофильность и непрерывность профессиональной подготовки;
5. наличие маркетинговых исследований с целью изучения рынка труда и образовательных услуг и организации образовательного процесса, максимально ориентированного на удовлетворение образовательных потребностей людей всех возрастов и разных социальных групп;
6. инновационная среда, стимулирующая творческий поиск и научно-педагогические исследования коллектива. Современные технологии профессиональной подготовки;
7. развитие структур, механизмов и форм, обеспечивающих формирование внебюджетного фонда и новую систему стимулирования труда работников образовательных учреждений;
8. наличие современной информационной среды, обеспечивающей оперативность взаимодействия субъектов образовательной системы.

Вопросы эффективности функционирования образовательных учреждений, качественного предоставления ими образовательных услуг, оптимизации бюджетных расходов на содержание государственных образовательных учреждений продолжают оставаться актуальными. Все это можно объяснить наличием в законодательстве пробелов, неточностей правовых норм, длительностью выработки и принятия концепции по переводу бюджетных учреждений в автономные образовательные учреждения, отсутствием поддержки со стороны государства.

Указанные обстоятельства послужили основанием для принятия законодателем Федерального закона 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» [4] (далее – Закон № 83-ФЗ).

Закон № 83-ФЗ изменил правовое положение бюджетных и автономных учреждений и предусмотрел создание нового типа государственных и муниципальных учреждений – казенное учреждение. Правовое положение казенных учреждений совпадает с ранее установленным правовым положением бюджетных учреждений. Произошла замена понятий «бюджетное учреждение» на «казенное учреждение».



Рис. 2. Типология учреждений в Российской Федерации

В результате принятия закона № 83-ФЗ правовые условия деятельности бюджетных учреждений стали приближены к правовым условиям деятельности автономных учреждений. Организационно-правовые формы автономного и бюджетного учреждений становятся практически идентичными.

Признаки, отличающие автономное учреждение от бюджетного, заключаются в следующем:

1. Одной из главных особенностей гражданско-правового статуса автономного учреждения является структура его органов.

Органами управления автономного учреждения являются:

- наблюдательный совет;
- руководитель;
- иные предусмотренные федеральными законами и уставом автономного учреждения органы.

К иным органам, например, в соответствии с п. 2 ст. 12 ФЗ «О высшем и послевузовском профессиональном образовании» [5] может быть отнесен ученый совет. В состав ученого совета входят ректор, который является его председателем, проректоры, президент, если такая должность предусмотрена уставом высшего учебного заведения, а также по решению ученого совета высшего учебного заведения – деканы факультетов. Другие члены ученого совета избираются общим собранием (конференцией) тайным голосованием [7].

2. Перечень сфер деятельности, в которых может быть создано автономное учреждение носит закрытый характер, в отличие от бюджетного учреждения.

3. Возможность перейти для автономного учреждения на упрощенную систему налогообложения, что позволяет автономному учреждению не платить часть налогов: налог на имущество, налог на прибыль и НДС.

Проведенный анализ последних изменений в законодательстве позволяет сделать вывод об ограничении прав автономного учреждения, следствием чего является вырождение формы автономного учреждения. Нынешняя правовая ситуация приводит к необходимости пересмотреть законодателем правовой статус бюджетного и автономного учреждения как государственных (муниципальных) учреждений. Одним из возможных вариантов является разработка механизма нормативного финансирования деятельности бюджетных и автономных учреждений исходя из фактического объема оказанных им услуг. Такой механизм будет способствовать появлению конкуренции на рынке государственных и муниципальных услуг. Или, например, установить субсидиарную ответственность собственника имущества по обязательствам бюджетного учреждения, возникающую в случае невыполнения им государственного (муниципального) задания в пределах объема субсидии, выделяемой на выполнение такого задания.

Тем не менее, автономные образовательные учреждения в настоящее время являются привлекательной организационно-правовой формой юридического лица за счет высокого уровня финансово-хозяйственной самостоятельности, в отличие от бюджетного учреждения.

При принятии решения об изменении организационно-правовой формы бюджетного учреждения на автономное путем изменения типа существующих государственных (муниципальных) учреждений или создании нового автономного учреждения следует проанализировать все положительные и отрицательные стороны такой трансформации, определить возможность получения дополнительных доходов от деятельности учреждения, объема закрепленного за ним имущества и степень контроля за его деятельностью со стороны учредителя.

Список литературы

1. **Зенков В. Н.** Совершенствование правового статуса государственных организаций образования // Журнал российского права. М.: Норма, 2006. № 4. С. 22-29.
2. **Мониторинг экономики образования Минобрнауки России** [Электронный ресурс]: информационный бюллетень. URL: <http://upr.1september.ru/2005/14/8.htm> (дата обращения: 15.04.2013).
3. **О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «Об автономных учреждениях»:** Федеральный закон от 3 ноября 2006 г. № 175-ФЗ // Российская газета. 2006. 8 ноября.

4. **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 // Российская газета. 2010. 12 мая.
5. **О высшем и послевузовском профессиональном образовании:** Федеральный закон от 22 августа 1996 г. № 3125-ФЗ // Российская газета. 1996. 29 августа.
6. **Об автономных учреждениях:** Федеральный закон Российской Федерации от 3 ноября 2006 г. № 174-ФЗ // Российская газета. 2006. 8 ноября.
7. **Об утверждении Типового положения об образовательном учреждении высшего профессионального образования (высшем учебном заведении):** Постановление Правительства Российской Федерации от 14 февраля 2008 г. № 71 // Собрание законодательства Российской Федерации (СЗРФ). 2008. № 8. Ст. 731.
8. **Шишкин С. В.** Экономика социальной сферы: учеб. пособие. М.: ГУ ВШЭ, 2003. 32 с.
9. **Manning N.** Unbundling the State: Autonomous Agencies and Service Delivery. Washington, DC: The World Bank, 1998.

AUTONOMOUS INSTITUTION FORMATION PRECONDITIONS IN SPHERE OF HIGHER PROFESSIONAL EDUCATION

Minakova Al'bina Irfanovna

*Moscow State Technical University named after N. E. Bauman
lilalbina@mail.ru*

The author analyzes the foreign forms of the state education sector organization from the perspective of their acceptability for the Russian educational institutions, substantiates that the form of autonomous organization is fully consistent with the legal status of the existing state (municipal) educational organizations and embodies the type of autonomous institution, and clearly presents internal and external conditions for the transition from the budget to the autonomous educational institution.

Key words and phrases: institutions; higher professional education; paid educational services; off-budget revenues of higher education establishments; autonomous educational institution.

УДК 123.1

Философские науки

Статья посвящена рассмотрению роли свободы в качестве объекта рефлексии в критической философии И. Канта, взятой в социально-этическом измерении. Рассматривая связь теоретической и практической философии, автор показывает, что оригинальная концепция свободы, предложенная в рамках трансцендентального идеализма, эксплицируется в общей логике движения мысли – от индивидуальной или частной свободы к свободе социальной или общественной, и в итоге нравственность как результат свободного следования объективному долгу служит фундаментом для формирования свободы социальной (что в единстве представляет собой этико-социальную концепцию свободы).

Ключевые слова и фразы: свобода; моральная свобода; социальная свобода; социальная философия; социально-этическая рефлексия; критическая философия; максимы; чистый практический разум; практическая философия И. Канта.

Мишагин Павел Андреевич

*Сибирский государственный технологический университет
phileophronesis@mail.ru*

СВОБОДА КАК ОБЪЕКТ СОЦИАЛЬНО-ЭТИЧЕСКОЙ РЕФЛЕКСИИ В ПРАКТИЧЕСКОЙ ФИЛОСОФИИ И. КАНТА®

Развитие мировой философской мысли Нового времени все более обостряет противоположность между чувственным и рациональным способами познания и самого существования субъекта [6, р. 18]. Вместе с тем происходит все большее обособление субъекта частного, то есть человека, ограниченного в тесных пределах чувственности и теряющего уверенность в существовании объективного (вне связи с его чувствами) мира, и субъекта абсолютного, мыслящего идеально и тем самым конституирующего мир как таковой в его объективном значении и одновременно как принцип и основание единства изолированных в своей чувственности частных субъектов [3]. В английском субъективном идеализме (Дж. Беркли, Д. Юм) дело доходит до того, что человек вообще утрачивает свою связь с объективностью и признает невозможным для себя что-либо утверждать или отрицать относительно внешнего объективного мира социальных отношений. Этот результат, если рассматривать его с гносеологической стороны, с окончательной ясностью показывает, что если способность идеальной или объективной рефлексии признается за человеком лишь в его отношении к внешнему объективному бытию, то есть не укоренена в самом человеке, то, в конце концов, его уделом становится субъективный мир его чувственности.