

II. ПРОБЛЕМЫ ВУЗОВСКОГО ОБРАЗОВАНИЯ

УДК 340.1

Т. В. Варкулевич¹, А. О. Кучерова²

НОВЫЕ МЕХАНИЗМЫ ХОЗЯЙСТВОВАНИЯ ВУЗОВ В УСЛОВИЯХ РЕФОРМИРОВАНИЯ СИСТЕМЫ ОБРАЗОВАНИЯ В РФ

Процесс становления новой формации управления системой образования длится уже порядка десяти лет, но оптимального варианта, отвечающего вызовам современной экономики и запросам общества до сегодняшнего времени, так и не найдено. Государство проводит бюджетные реформы, принимает новые законодательные и нормативные акты, в связи с чем происходят изменения условий хозяйствования высших учебных заведений, регулирования их деятельности государством. В данной статье рассмотрены законодательные акты, предусматривающие изменение

¹ © Татьяна Владимировна Варкулевич, канд. экон. наук, доцент кафедры бухгалтерского учета и аудита Владивостокского государственного университета экономики и сервиса, ул. Гоголя, 41, г. Владивосток, Приморский край, 690014, Россия, E-mail: Tatyana.Varkulevich@vvsu.ru.

² © Антонина Олеговна Кучерова, ассистент кафедры бухгалтерского учета и аудита Владивостокского государственного университета экономики и сервиса, ул. Гоголя, 41, Приморский край, г. Владивосток, 690014, Россия, E-mail: foxof_88@mail.ru.

функционирования вузов, в частности это Федеральный закон № 174-ФЗ, № 217-ФЗ и Указ № 716.

Ключевые слова: *вуз, автономное учреждение, система ВПО, функционирование, преобразование, модернизация, финансирование, самостоятельное развитие, хозяйственные общества, РИД, федерализация, предприятия, конкуренция, предпринимательская инициатива.*

Процесс становления новой формации управления системой образования длится уже порядка десяти лет, но оптимального варианта, отвечающего вызовам современной экономики и запросам общества до сегодняшнего времени, так и не найдено. Череда не вполне последовательных бюджетных реформ, принятие новых законодательных и иных нормативных актов так или иначе предопределило изменения как методов и условий функционирования субъектов ВПО, так и государственного регулирования их деятельности.

Так, неоднозначное мнение вызвало появление принятого Госдумой в октябре 2006 года Федерального закона № 174-ФЗ «Об автономных учреждениях». Названный Закон определяет в соответствии с Гражданским кодексом Российской Федерации правовое положение автономных учреждений, порядок их создания, реорганизации и ликвидации, цели, порядок формирования и использования их имущества, основы управления автономными учреждениями, основы отношений автономных учреждений с их учредителями, с участниками гражданского оборота, ответственность автономных учреждений по своим обязательствам [1].

Основная идея создания автономных учреждений заключается в предоставлении им значительно больших, по сравнению с бюджетными учреждениями, финансово-экономических возможностей для самостоятельного развития и изменении принципов их финансирования со стороны государства. Одновременно это и повышение ответственности автономных учреждений.

Анализ положений закона приводит к выводу о том, что автономное учреждение представляет собой сложную конструкцию – это не новая организационно-правовая форма, а новый тип юридического лица. Автономное учреждение, как и бюджетное, выполняет социально значимые функции (образование, наука, культура и пр.), но в то же время наделяется, по сравнению с бюджетным учреждением, гораздо более широкой финансово-хозяйственной и имущественной самостоятельностью. Это

II. ПРОБЛЕМЫ ВУЗОВСКОГО ОБРАЗОВАНИЯ ...

своего рода «гибрид», сочетающий в себе признаки некоммерческой и коммерческой организаций.

О новизне подхода к правовому статусу автономных учреждений говорят имущественная обособленность автономного учреждения от собственника, отсутствие дополнительной ответственности собственника по обязательствам автономного учреждения (а собственником продолжает оставаться государство), появление новых институтов, характерных для коммерческих организаций (обязательный аудит, открытость и общедоступность важнейших документов о финансово-хозяйственной деятельности организации, институты крупных сделок и сделок с заинтересованностью), изменение схемы государственного финансирования автономного учреждения, а также необходимость создания независимого контрольно-надзорного органа – наблюдательного совета.

При такой форме функционирования доходы автономного учреждения остаются в его самостоятельном распоряжении, используются им для достижения целей, ради которых оно создано, не относятся к доходам бюджета. Заработанные автономным учреждением денежные средства и приобретенное за счет них имущество (здания, оборудование и др.) не могут быть переданы другим государственным (муниципальным) организациям. Однако взамен существующего для бюджетных организаций бюджетно-сметного порядка финансирования для автономных учреждений будет установлен особый порядок: учредитель дает автономному учреждению задание на оказание социально значимых услуг (образовательных, научно-исследовательских и др.), которое обязательно для выполнения. Выполнение такого задания финансируется за счет бюджета в форме субсидий и субвенций. Этот механизм финансирования является новым и, конечно, нуждается в детальной проработке на уровне многочисленных подзаконных актов. Первым шагом в этом направлении стало принятие Правительством Российской Федерации Постановления от 18 марта 2008 г. № 182 «Об условиях и порядке формирования задания учредителя в отношении автономного учреждения, созданного на базе имущества, находящегося в федеральной собственности, и порядке финансового обеспечения выполнения задания» [7].

Вместе с положительными сторонами существуют и ряд «рисковых» моментов.

Во-первых, автономное учреждение является новой разновидностью юридических лиц, поэтому правовое регулирование его статуса в настоящий момент характеризуется рядом пробелов и противоречий, практически

отсутствует практика применения норм закона об автономных учреждениях. Необходима детальная проработка вопросов финансирования, и сегодня федеральные министерства готовят методики формирования задания учредителя для автономного учреждения. Неясны до конца статус автономного учреждения в бюджетных правоотношениях, правовое положение его имущества и ряд других вопросов. Образно говоря, правовое поле, в котором «проросли» бы семена – автономные учреждения, еще не вспахано должным образом.

Существует и риск утраты гарантированного бюджетно-сметного финансирования, заключающийся в том, что государство по сути предлагает автономным учреждениям попробовать себя «в свободном плавании» в рыночных условиях, в конкурентной среде, при сохранении минимального финансирования «по заказу» на основе задания учредителя.

Преобразование государственных образовательных учреждений в АУ вызовет смену механизма их финансирования, при этом переданное имущество может оставаться в собственности РФ, что означает возможность сохранения (продолжения) участия РФ в управлении этими организациями.

Однако остается совершенно очевидным, что в АУ целесообразно преобразовывать государственные образовательные учреждения с высокой долей средств, поступающих из внебюджетных источников, с одной стороны, и недостаточной эффективностью их деятельности в условиях сметного бюджетного финансирования – с другой [8].

Еще одним стимулом к преобразованию в АУ служит принятие Федерального закона от 2 августа 2009 № 217-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам создания бюджетными научными и образовательными учреждениями хозяйственных обществ в целях практического применения (внедрения) результатов интеллектуальной деятельности» [2].

Основной его целью является обеспечение реального внедрения в производство создаваемых за счет бюджетных средств результатов научно-технической деятельности, права на которые принадлежат бюджетным учреждениям науки и образования.

Необходимость нововведений вызвана тем, что большинство продуктов интеллектуальной деятельности (РИД) в настоящее время создаются за счет бюджетных средств государственными научными и образовательными организациями. Однако возможности самостоятельно внедрить в производство свои разработки у вузов и научных учреждений не было. Являясь бюджетными учреждениями, они не могли быть

II. ПРОБЛЕМЫ ВУЗОВСКОГО ОБРАЗОВАНИЯ ...

учредителями или участниками хозяйственных предприятий без разрешения собственника, что являлось серьезным препятствием.

В результате изменений, которые закон вносит в некоторые нормативно-правовые акты, закрепляется право научных и образовательных бюджетных учреждений создавать хозяйственные общества без согласия собственника имущества. Вносом в уставные капиталы будут права на использование результатов собственных научных и технических разработок.

Федеральный закон дает закрытый перечень РИД, для реализации которых могут создаваться эти хозяйственные общества. К таким РИД отнесены программы для электронных вычислительных машин, базы данных, изобретения, полезные модели, промышленные образцы, селекционные достижения, топологии интегральных микросхем, секреты производства (ноу-хау).

Доля бюджетного учреждения в уставном капитале хозяйственного общества должна составлять более двадцати пяти процентов для акционерных обществ и более одной трети для обществ с ограниченной ответственностью. Доля других лиц в уставном капитале хозяйственного общества должна быть оплачена денежными средствами не менее чем наполовину.

Федеральный закон устанавливает, что бюджетные учреждения вправе распоряжаться долями (акциями) в уставных капиталах хозяйственных обществ только с предварительного согласия соответствующих собственников. При этом права участников хозяйственных обществ от имени данных научных учреждений осуществляют их руководители.

Важными новеллами являются положения Федерального закона о порядке распоряжения бюджетными организациями доходами, полученными как от использования долей (акций) в уставных капиталах хозяйственных обществ, так и прибыли от деятельности хозяйственных обществ. Устанавливается, что указанные доходы поступают в их самостоятельное распоряжение, учитываются на отдельном балансе и направляются только на осуществление уставной деятельности данных учреждений, в том числе на правовую охрану РИД и выплату вознаграждения их авторам.

При этом научные и образовательные учреждения вправе создавать хозяйственные общества единолично либо с привлечением других лиц в качестве учредителей в целях снижения бюджетных расходов на финансирование создания и деятельности инновационных предприятий в первые годы деятельности.

Предприятия при вузах и научных учреждениях смогут получить статус малых и средних предприятий, что позволит им воспользоваться льготами при налогообложении.

Предполагается, что создание инновационных предприятий на базе вузов и НИИ позволит обеспечить вчерашних студентов дополнительными рабочими местами, создаваемыми в вузах.

Значительное содействие созданию малых инновационных предприятий должно оказать венчурное инвестирование. ТПП России совместно с Государственной думой РФ ведет разработку законопроектов, направленных на создание условий для развития венчурной деятельности.

Заместитель министра образования и науки Александр Хлунов заявил, что предстоит разработать и принять поправки в Налоговый кодекс РФ. «Поправки должны легитимизировать получение дивидендов бюджетными учреждениями от предпринимательской деятельности. Основными станут как получение генерального разрешения казначейства на получение дивидендов, так и изменение уставов самих бюджетных учреждений», – сообщил он. На сегодняшний день изменение уставов прошло лишь в университетах, подведомственных Федеральному агентству по образованию (Рособразование). Но, по словам Александра Хлунова, вселяют надежды обещанная докапитализация к 2011 году Фонда Бортника и учреждение фонда в 2 млрд руб. Российской венчурной компанией (РВК), эти средства предназначены для правовой, технической и кадровой поддержки инновационного предпринимательства. Средства намечено распределять на конкурсной основе. Каждый вуз, ведущий прикладные исследования по приоритетным для государства и общества направлениям, сможет подать одну конкурсную заявку. Заявка, в свою очередь, будет рассматриваться на предмет наличия результатов научной деятельности за последние три года, поставленных на бюджетный учет, количества созданных (по ФЗ- 217) компаний, задействованных в них студентов и аспирантов, количества привлеченных внебюджетных средств, объема произведенных высокотехнологичных продуктов [4].

Рособразованием разработаны и разосланы по вузам методические рекомендации по созданию малых инновационных предприятий. «Мы же разрабатываем единую базу данных по учету результатов интеллектуальной деятельности и их внедрения в производство», – заключила Елена Попова.

II. ПРОБЛЕМЫ ВУЗОВСКОГО ОБРАЗОВАНИЯ ...

При реализации Закона были выявлены следующие затруднения.

1. Не решены проблемы с оформлением бюджетными учреждениями патентов на изобретения, полезные модели и другие результаты интеллектуальной деятельности, вносимые в уставные капиталы создаваемых малых инновационных предприятий. Прежде всего, это связано с недостаточным бюджетным финансированием. Особенно значительные расходы влечет получение международных охранных документов, которые необходимы для конкуренции отечественных изобретений на международном рынке инноваций.

Решением может стать установление пониженных размеров патентных пошлин, а также рассрочки по их уплате для научных и образовательных учреждений.

2. Значительное количество проблем возникает при проведении денежной оценки исключительных прав на вышеназванные результаты интеллектуальной деятельности. В частности, отсутствуют методические рекомендации по определению денежной оценки указанных прав при внесении в уставный капитал.

В случае привлечения независимого оценщика (если стоимость права использования результата интеллектуальной деятельности превышает 500 тысяч рублей) требуются дополнительные средства, которые бюджетному учреждению получить или изыскать весьма затруднительно.

3. Не реализуемы на практике установленные Законом полномочия бюджетного учреждения по формированию уставного капитала создаваемого инновационного предприятия за счет денежных средств и иного имущества. Согласно статье 298 Гражданского кодекса РФ бюджетное учреждение не вправе распоряжаться имуществом, закрепленным за ним собственником.

ТПП России разрабатывает законопроект «О внесении изменений в некоторые законодательные акты РФ в части реализации положений Федерального закона от 2 августа 2009 года № 217-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты РФ по вопросам создания бюджетными научными и образовательными учреждениями хозяйственных обществ в целях практического применения (внедрения) результатов интеллектуальной деятельности» (прилагается).

Законопроектом вносятся изменения в статью 298 Гражданского кодекса РФ, предоставляющие бюджетным учреждениям право отчуждать либо иным способом распоряжаться имуществом в установленных законом случаях. В целях исключения возможных

злоупотреблений законопроектом предлагаются дополнения в ряд федеральных законов в части установления запрета выступать учредителями (участниками) малых инновационных предприятий для руководителей и заместителей руководителей бюджетных учреждений, а также их близких родственников.

Проект планируется направить на согласование в Минобрнауки России и другие ведомства.

4. Невысокая активность учреждений по созданию малых инновационных предприятий была вызвана отсутствием специальных мер поддержки. В первую очередь, возникали проблемы значительных финансовых затрат: высокие арендные платежи, высокая совокупная налоговая нагрузка.

Данная проблема будет решена в скором времени. Госдума во втором и третьем чтении 11 февраля приняла законопроект об упрощенном порядке аренды помещений и оборудования вузов для малых предприятий, на базе которых они созданы. Совет Федерации 16 февраля одобрил этот закон.

Также уже прошло первое чтение закона об упрощенном налогообложении малых предприятий.

5. В ряде случаев при постановке бюджетными научными и образовательными учреждениями на бухгалтерский учет патентов на изобретения, полезные модели и другие результаты интеллектуальной деятельности, созданные за счет бюджетных средств, возникает объект обложения налогом на прибыль организаций. Данное обстоятельство является одним из существенных факторов, сдерживающих постановку данными учреждениями на бухгалтерский учет результатов интеллектуальной деятельности [3].

Правительство одобрило законопроект об упрощении предоставления интеллектуальной собственности, возможности передачи этой собственности, что очень важно для предприятий в области ИТ.

7 мая 2008 года Президентом Российской Федерации Дмитрием Медведевым подписан Указ №716 «О федеральных университетах», предусматривающий создание сети федеральных университетов, которая будет включать в себя от 16 до 20 учреждений высшего профессионального образования в разных регионах страны [5].

«Федеральные университеты – это новая модель высшей школы, построенная на интеграции науки, производства и образования, – заявил Дмитрий Медведев. – Важнейшие вопросы, стоящие перед университетами, – несомненно, повышение качества образования и создание специальных фондов целевого капитала».

II. ПРОБЛЕМЫ ВУЗОВСКОГО ОБРАЗОВАНИЯ ...

Такие университеты можно считать в своем роде монополистами, они выходят за рамки конкуренции рынка образовательных услуг, так как находятся под полной опекой государства.

В связи со сложившейся ситуацией университетам, оставшимся «за бортом» федерализации, остается полагаться только на собственные силы и средства. Авторы данной статьи позволят себе предположить, что в дальнейшем финансирование данных университетов государством будет только снижаться, поскольку большая его часть будет направлена на развитие и создание федеральных университетов. Данная отрицательная динамика наблюдается уже сегодня.

Резюмируя изложенное выше, отметим, что конкуренция на рынке образования сохранится только между вузами, не вошедшими в федеральные, именно им для продолжения дальнейшего существования необходимо предпринимать соответствующие меры, то есть менять свою модель функционирования, изыскивать новые пути развития. Для этого, по мнению авторов, следует воспользоваться вышеизложенными государственными реформами.

Преобразование государственных образовательных учреждений в АУ вызовет смену механизма их финансирования, при этом им предоставляются значительно большие, по сравнению с бюджетными учреждениями, финансово-экономические возможности для самостоятельного развития.

Также они могут создавать хозяйственные общества, это не предусмотрено Законом № 217-ФЗ, однако следует из полномочий автономных учреждений по распоряжению, закрепленным за ними на праве оперативного управления имуществом, предусмотренных статьей 3 Федерального закона от 3 ноября 2006 г. № 174-ФЗ «Об автономных учреждениях».

Доходы от деятельности хозяйственных обществ могут направляться на правовую охрану результатов интеллектуальной деятельности, выплату вознаграждения их авторам и на осуществление основной деятельности учреждений – образование и науку.

Предприятия при вузах и научных учреждениях смогут получить статус малых и средних предприятий, что позволит им воспользоваться льготами при налогообложении.

Предполагается, что создание инновационных предприятий при вузах также позволит решить проблему трудоустройства многих выпускников вузов.

В этом году уже создано более 700 инновационных предприятий на базе вузов, что говорит об эффективности деятельности в этом направлении [6].

Основой для дальнейшего наращивания числа инновационных предприятий являются устойчивое и расширяющееся взаимодействие

вузов с фундаментальной наукой, повышение качества фундаментальных и поисковых работ, развитие сотрудничества по всем направлениям с Российской академией наук и другими государственными академиями.

Из всего вышеизложенного можно заключить, что государственная политика направлена на перевод большинства государственных бюджетных предприятий на самостоятельное функционирование.

1. Об автономных учреждениях: Федеральный закон РФ от 3 ноября 2009 г. №174-ФЗ (в ред. Федеральных законов от 24.07.2007 №215-ФЗ, от 18.10.2007 №230-ФЗ) [Электронный ресурс] // СПС «Консультант плюс».

2. О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам создания бюджетными научными и образовательными учреждениями хозяйственных обществ в целях практического применения (внедрения) результатов интеллектуальной деятельности: Федеральный закон от 2 августа 2009 г. № 217-ФЗ [Электронный ресурс] // СПС «Консультант плюс».

3. Аналитическая справка о результатах мониторинга применения Федерального закона от 2 августа 2009 года № 217-ФЗ (по материалам ТПП России) [Электронный ресурс] // СМАО, 2009. URL: http://www.smao.ru/ru/tp/analytics/article_1080.html

4. Варакин И. ТПП РФ: реализация федерального закона о малых предприятиях при вузах и НИИ [Электронный ресурс] // РАПОРТ, 2010. URL: <http://rusraport.ru/realestate/47-tpp-rf-realizaciya-federalnogo-zakona-o-malых-predpriyatiyah-pri-vuzax-i-nii.html>

5. О федеральных университетах: УКАЗ Президента РФ от 7 мая 2008 г. №716 [Электронный ресурс] // СПС «Консультант плюс».

6. Фурсенко: на базе вузов создано 700 малых предприятий [Электронный ресурс] // Актуальные комментарии, 2011. URL: <http://actualcomment.ru/news/19956/>

7. Варкулевич Т.В. Формирование инвестиционной политики государственного вуза как фактор его инвестиционной привлекательности // Интеллектуальный потенциал вузов – на развитие Дальневосточного региона России: материалы международной конференции студентов, аспирантов и молодых ученых. – Владивосток: Изд-во ВГУЭС, 2009. – С. 36-43.

8. Варкулевич Т.В. Эффективность взаимодействия образовательных учреждений и бизнес-среды: теория, методология, практика: колл. Монография / Т.В. Варкулевич и др.; под науч. ред. д-ра экон. наук, профессора А.П. Латкина. – Владивосток: Изд-во ВГУЭС, 2010. – 188 с.