

ОБЩИЕ ВОПРОСЫ ОБРАЗОВАНИЯ

О ПРОБЛЕМАХ ПЕРЕХОДА ВУЗОВ К НОВОЙ ПРАВОВОЙ ФОРМЕ «АВТОНОМНОЕ УЧРЕЖДЕНИЕ»

Г. Ф. Шафранов-Куцев

В статье дан анализ Федерального закона, предусматривающего введение нового типа государственного (муниципального) автономного учреждения (АУ); представлены сравнительные характеристики бюджетного и автономного учреждений; рассматриваются проблемы перехода вузов к новой правовой форме.

В январе 2007 г. вступает в силу Федеральный закон РФ № 174, предусматривающий введение нового типа государственного (муниципального) автономного учреждения (АУ). Этот закон, несмотря на декларируемую добровольность его выполнения, ставит много сложных и неоднозначных вопросов перед вузовским сообществом. Это вопросы академической самостоятельности, экономической свободы, вопросы собственности, льгот и т. д. Вузовское сообщество в целом надеялось, что этот закон не будет принят или, по крайней мере, для вузов будет сделано исключение, то есть их выведут из-под юрисдикции этого закона, как это сделано, например, в отношении здравоохранения. К тому же президент РФ В. В. Путин на последнем съезде Союза ректоров России заявил, что не настаивает на принятии этого закона. Однако, прервав аплодисменты делегатов съезда, заметил, что лучше ошибаться, чем ничего не делать.

В правовой конструкции государственного учреждения разработчики Гражданского кодекса РФ подразумевали не просто финансирование таких учреждений со стороны учредителя, но и утверждение учредителем его сметы, с чем связывалось и наличие субсидиарной ответственности учредителя по долгам такого учреждения. То есть, по сути, в Гражданском кодексе РФ учреждение не более чем инструмент в руках собственника, не имеющее защищенных границ экономической автономии. Понятно, что после принятия ГК РФ, БК РФ с самого начала проблематично выглядел статус внебюджетных доходов бюджетных учреждений, собственности вузов и некоторые другие вопросы.

Немного предыстории. Воспользовавшись Законами РФ «Об образовании» (1992 г.), «О высшем и послевузовском профессиональном образовании»

(1996 г.), многие вузы в 1990-е гг. сумели позиционировать себя в качестве самостоятельных и активных участников рынка образовательных услуг, обеспечить достойное существование, заметно продвинуться в развитии материальной базы. И государство, не выполняя своих прямых обязательств по финансированию вузов, закрывало глаза на эту ситуацию. Декларировалась самостоятельность вузов в использовании внебюджетных средств, даже была введена такая норма закона, как «право собственности вуза» на приобретенные за счет внебюджетных средств основные фонды.

Ситуация изменилась на рубеже веков. Государство стало более полно, хотя все еще недостаточно, выполнять обязанности по финансированию вузов. В связи с этим и возникла позиция финансовых органов, в соответствии с которой учредитель, если он несет ответственность за результаты финансовой деятельности бюджетного учреждения, должен в полной мере направлять эту деятельность и управлять ею. Произошел переход к казначейскому исполнению расходов бюджетов всех уровней. Введен жесточайший контроль за постатейным исполнением утвержденной сметы. Уже одно это серьезно связало руки высшим учебным заведениям, сделало их неконкурентоспособными по сравнению с коммерческими и негосударственными образовательными учреждениями. Сформировалась, по сути, политика НЭПа – «нового экономического прессинга». В этих условиях переход к модели автономного учреждения позволит вернуть вузам ту относительную экономическую самостоятельность, которую они потеряли в результате принятия БК и ГК РФ. Но какова будет плата за отказ от НЭПа?

Один из самых серьезных вопросов: как быть с собственностью, которая была накоплена в 1990-е гг. и зарегистрирована на законном основании как собственность вузов? В Тюменском государственном университете такой собственности 60 процентов среди основных фондов. То есть особенностью развития материальной базы вузов в 1990-е гг. являлось то, что они обладали частью федерального имущества на праве оперативного управления, а частью – на праве собственности в соответствии с п. 7 ст. 27 Закона РФ «О высшем и послевузовском образовании». И хотя после 1 января 2005 г., в связи с принятием соответствующих Кодексов, таким правом собственности государственные вузы уже не обладают, тем не менее данное обстоятельство не влечет за собой, по нашему мнению, прекращение права собственности на имущество, приобретенное вузами ранее в соответствии с законодательством.

Позиция большинства федеральных чиновников другая. Свою собственность вузы создали в рабочее время за счет использования федеральной собственности, следовательно, вновь созданная собственность является федеральной и может быть у вуза только в оперативном управлении.

По большому счету, эти новые нормы выдергивает все стержни из той системы мотивации, которая была у вузов, стремившихся любыми путями, за счет внебюджетных средств укреплять свою материальную базу. Это, действительно, была корпоративная форма собственности (доходы от которой получали все члены коллектива) внутри государственной формы. В отличие от традиционной частной собственности она не неделима. Жаль, что своевременно не были до конца отработаны правовые нормы, статус такой собственности. И вот теперь будущим автономным учреждениям предлагается тот же самый «пряник». Доходы АУ поступают в его самостоятельное распоряжение и используются им для достижения целей, ради которых оно создано (если иное не предусмотрено настоящим ФЗ), в том числе предоставляется право приобретать имущество и распоряжаться им. Однако, если это разрешено ФЗ для АУ, то зачем разрушать сложившуюся систему, почему не передать реорганизуемым из бюджетных в автономные учреждения ту собственность, которая уже накопилась? Надо учитывать тот резонанс, который может иметь решение этого вопроса в вузовском сообществе, общественном мнении.

Проанализируем сравнительные характеристики бюджетного и автономного учреждений (таблица).

Финансовые и имущественные характеристики бюджетных и автономных учреждений

Права, ответственность, порядок финансирования учреждения	БУ	АУ
1	2	3
Право собственности на имущество	Имущество находится в государственной (муниципальной) собственности (п. 1 ст. 120 ГК РФ)	Имущество находится в государственной (муниципальной) собственности
Право распоряжения закрепленным имуществом	Не вправе отчуждать или иным способом распоряжаться закрепленным за ним имуществом и имуществом, приобретенным за счет средств, выделенных ему по смете (п. 1 ст. 298 ГК РФ)	Вправе распоряжаться самостоятельно за исключением недвижимого и особо ценного движимого имущества, которым АУ может распоряжаться только с согласия собственника
Право собственника (учредителя) на изъятие закрепленного имущества	Собственник вправе изъять излишнее, неиспользуемое либо используемое не по назначению имущество (п. 2 ст. 296 ГК РФ)	Не предусмотрено

Продолжение таблицы

1	2	3
Порядок финансирования собственником (учредителем)	Учреждение финансируется собственником полностью или частично (п. 1 ст. 120 ГК РФ). Финансирование осуществляется в форме ассигнований на содержание БУ (ст. 69 БК РФ) на основе сметы	Финансируется выполнение обязательных для АУ государственных (муниципальных) заданий по оказанию услуг (проведению работ) в форме субвенций, субсидий из соответствующего бюджета
Права организации в отношении полученных ею доходов и приобретенного за счет таких доходов имущества	Если в соответствии с учредительными документами учреждению предоставлено право осуществлять приносящую доходы деятельность, то доходы, полученные от нее, и приобретенное за счет этих доходов имущество поступают в самостоятельное распоряжение учреждения и учитываются на отдельном балансе (п. 2 ст. 298 ГК РФ). Эти доходы после уплаты налогов и сборов, предусмотренных законодательством, в полном объеме учитываются в смете доходов и расходов и отражаются в доходах соответствующего бюджета	Распоряжается самостоятельно
Ответственность организации	Отвечает по своим обязательствам находящимися в его распоряжении денежными средствами. При их недостаточности субсидиарную ответственность по его обязательствам несет его собственник (п. 2 ст. 120 ГК РФ)	Отвечает по своим обязательствам всем принадлежащим ему имуществом, за исключением недвижимого и особо ценного движимого имущества, закрепленного за ним собственником или приобретенного АУ за счет целевых средств, выделенных ему собственником. Собственник имущества АУ не несет ответственности по обязательствам АУ

Окончание таблицы

1	2	3
Права организации по привлечению заемных средств	Не вправе получать кредиты у кредитных организаций, других физических и юридических лиц (п. 8 ст. 161 БК РФ)	Вправе привлекать, так как на него не распространяются ограничения БК РФ, установленные для бюджетных учреждений

Сразу заметим, что пределы ответственности АУ несколько шире, чем БУ. Кроме недвижимого имущества появляется понятие «закрепленное за ними движимое имущество, относящееся к особо ценному». Кстати, именно на это имущество – движимое, особо ценное – распространяется его защищенность в случае необходимости отвечать или платить по долгам.

Государство больше не несет субсидиарной ответственности по долгам автономного учреждения. Поэтому представляется чрезвычайно важным продумать механизм, чтобы то имущество, которое сейчас принадлежит высшим учебным заведениям на праве собственности, при переходе к АУ, сохранило свой статус, то есть стало собственностью уже не бюджетного, а автономного учреждения. Возможности такие существуют. Гарантией сохранения за вузом имущества, приобретенного за счет внебюджетных источников, является п. 11 ст. 5 ФЗ РФ «Об автономных учреждениях», в соответствии с которым при создании АУ путем изменения типа существующего учреждения запрещается изымать или уменьшать имущество, в том числе и денежные ресурсы, которые за таким учреждением закреплены. Может быть предложен вариант сохранения этого имущества, но на правах оперативного управления. Наше право – настаивать на указании в решении Правительства РФ о создании АУ или в договоре с учредителем источников приобретения того или иного имущества. Если при выборе формы автономного учреждения распорядительные полномочия вуза в отношении имущества, приобретенного за счет внебюджетных источников, будут утрачены путем отнесения этого имущества в число объектов, представленных учредителем, то это будет означать не что иное, как уменьшение имущественных активов вуза, что противоречит п. 11 ст. 5 ФЗ РФ «Об автономных учреждениях». Было бы лучше проявить законодательную инициативу и внести поправку к ФЗ РФ «Об автономных учреждениях» следующего содержания – решение о создании АУ путем изменения типа существующего государственного и муниципального учреждения должно содержать: «...п. 2. Сведения об имуществе, закрепляемом за АУ, в том числе перечень объектов недвижимого имущества и особо ценного движимого имущества, а также источники приобретения данных объектов». Это было бы решением проблемы.

В противном случае перевод собственности вузов, зарегистрированных в соответствии с ранее действующими законами, и передача ее на правах оперативного управления вузу, будет означать национализацию этого имущества. Сегодня все эти вопросы законодателем лукаво обойдены. Зато чиновники стараются вовсю. С 1 января 2007 г. вузы должны платить налог на имущество за счет компенсации, выделяемой федеральным бюджетом. Еще в начале года в письме заместителя руководителя Рособразования указывалось, что «из расчета вузов на компенсацию налога на имущество должно быть исключено приобретенное за счет приносящей доход деятельности, а также безвозмездно полученное имущество, поскольку налог на данное имущество следует уплачивать за счет внебюджетных средств». Одним словом, собственность ваша, поэтому изыскивайте средства на уплату налога на имущество. Однако в письме заместителя министра финансов от 1 августа 2006 г. указывается: «Принимая во внимание, что имущество БУ, как наделенное при их создании, так и приобретенное в период осуществления возложенных на них функций (независимо от источника приобретения), является федеральной собственностью, а также невозможность однозначного отнесения имущества к основной или приносящей доход деятельности, средства на уплату налога на имущество будут выделены в отношении всего имущества, приобретенного в рамках приносящей доход деятельности».

Одно из условий компромиссного отношения вузовской общественности к автономным учреждениям – запрет на приватизацию государственных вузов. Однако такая лазейка в ФЗ РФ «Об АУ» все-таки содержится. В п. 6 ст. 3 данного закона говорится, что АУ вправе вносить денежные средства и иное имущество в уставной (складочный) капитал других юридических лиц или иным образом передавать это имущество другим юридическим лицам в качестве их учредителя или участника только с согласия своего учредителя. Понятно, что это уже будет негосударственная форма собственности и сюда отойдут в первую очередь проекты, основанные на новых информационных технологиях, которые сегодня образуют конкурентные преимущества продвинутых государственных вузов. Предлогов найдется больше чем достаточно: более тесная связь с бизнесом, работодателями. Энергия вузовского менеджмента, занятого ранее приращением корпоративной собственности вуза, устремится в этом направлении.

Возникают вопросы и в отношении наблюдательного совета. По закону в настоящее время учредитель АУ вправе в любое время, по своему усмотрению, внести изменения в устав учреждения, а значит, существенно сократить перечень видов деятельности, которыми АУ вправе заниматься. Таким образом, распорядительные права АУ в отношении закрепленного за ним имущества могут быть в значительной мере сокращены. Выход из этой ситуации видится только в изме-

нении п. 1 ст. 9 ФЗ «Об АУ», чтобы заблокировать право учредителя единолично изменять устав АУ в части видов его деятельности. Ведь именно виды деятельности и государственного, и автономного учреждения носят статусообразующий характер, определяет круг сделок, набор объектов инфраструктуры и многое другое.

Что касается имущества АУ, то в законе есть норма, по которой нельзя покрыть долги своим недвижимым имуществом и особо ценным имуществом. Применительно к вузу очень трудно выделить, что является особо ценным имуществом. База практики, столовая, медицинские учреждения? Но без этого полноценная деятельность вуза практически невозможна.

В отношении Наблюдательного совета надо иметь в виду, что большинство отнесенных к его компетенции вопросов носят рекомендательный характер, то есть они не обязательны для исполнения руководителем АУ. Вся полнота ответственности за результаты деятельности возлагается на руководителя, который даже не является членом Наблюдательного совета. Существенно ограничиваются и полномочия Ученого совета АУ. В документах никак не просматривается мера ответственности Наблюдательного совета за последствия принимаемых решений. Возможно, эти правовые новеллы появятся в тех документах, которые готовит Правительство России по вопросам преобразования бюджетных учреждений в автономные учреждения.

В Наблюдательном совете доля представителей автономного учреждения не может превышать треть его численности, а вот численность представителей учредителя должна, наоборот, превышать одну треть, и еще одна треть – представители общественности. Получается, что лица в составе Наблюдательного совета, знающие по-настоящему положение дел, кровно болеющие за интересы коллектива, остаются в меньшинстве. Такой порядок формирования Наблюдательного совета должен быть пересмотрен.

ФУНКЦИОНИРОВАНИЕ РИТОРИЧЕСКОЙ КАТЕГОРИИ «ИЗОБРЕТЕНИЕ» В ОБРАЗОВАТЕЛЬНОМ ДИСКУРСЕ

**Л. П. Аксенова,
И. В. Тимонина**

Цель данной статьи – теоретически осмыслить семантику базовой категории риторического канона – изобретения (инвенции), особенности ее функционирования в образовательном дискурсе и потенциальные возможности в гуманизации этого дискурса. Риторическое изобретение позволяет модернизировать традиционный подход к школьному уроку с учетом новых требований, направляя творческую мысль учителя на поиск оптимальных способов обучения, которое может быть осмыслено как обучение искусству жить среди людей и быть Человеком.