

Ланских Анатолий Николаевич

канд. воен. наук, соискатель, доцент, декан,
Финансовый университет при Правительстве РФ, г. Москва
oei@dofa.ru

законодательное регулирование деятельности вузов

*нормативные основы рыночной трансформации
российской системы высшего образования*

Аннотация

Переход к рынку в системе высшего образования связан с изменением экономического механизма обеспечения деятельности вузов, что нашло свое отражение в законодательстве. Автор статьи анализирует законодательные акты, регулировавшие управление вузами в период перехода к рыночным отношениям, и нормативные документы, определяющие особенности деятельности вузов в настоящее время.

Ключевые слова: высшее профессиональное образование, нормы, законодательство, рыночные отношения, органы управления, государственные и негосударственные вузы

Переход к рыночным методам в образовательной сфере современной России основывается на замене прямого государственного управления регулированием, основными инструментами которого являются законодательные и нормативные акты. Важную регулятивную функцию в новых экономических условиях выполняет также система регистрации и лицензирования отдельных видов деятельности.

Существующая в настоящий момент система нормативов, которыми регулируются отношения в области вузовского и послевузовского образования,

включает два уровня нормативно-правового регулирования: федеральные законы и внутренние ведомственные нормативные акты.

Новый хозяйственный механизм в народном образовании

В основу управления системой высшего образования положены принципиально новые подходы к организации различных взаимосвязей в народном хозяйстве, обеспечивающие всемерное развитие хозяйственной инициативы и ответственности руководителей учреждений системы высшего профессионального

образования. Первым документом, определяющим правовые основы управления системой высшего профессионального образования, явились Основные положения нового хозяйственного механизма в народном образовании, утвержденные в декабре 1989 г. (6). В данном документе были сформированы следующие положения (4):

– переход от бюджетного финансирования учреждений высшего профессионального образования в соответствии с конкретными расходными статьями к нормативному финансированию, характеризующему целевое назначение деятельности образовательных организаций в комплексе;

– совмещение финансового обеспечения учреждений высшего профессионального образования из бюджета, предоставление образовательных услуг населению на платной основе с выполнением различных работ в соответствии с контрактами с фирмами и организациями;

– изменение системы распределения управленческих полномочий между управляющими органами и образовательными учреждениями высшего профессионального образования, в рамках которой происходило значительное повышение хозяйственной независимости последних и переход от административных методов управления к экономическим;

– поощрение самостоятельного принятия решений сотрудниками образовательных учреждений высшего профессионального образования по вопросам их производственной и социальной деятельности;

– установление «тесной зависимости материального и морального сти-

мулирования трудовых коллективов, размеров фондов производственного и социального развития учреждений и оплаты труда работников от результатов, качества и эффективности труда».

Закон «Об образовании»

В соответствии с приказом Минобразования РСФСР от 10.04.1990 № 82 вузы получили значительные права и возможности по привлечению внебюджетных средств, которые объединялись с бюджетными ресурсами в единый фонд финансовых средств вуза (2).

На основе этих документов российские вузы работали до начала 1992 года. В 1992 году был осуществлен возврат от нормативного бюджетного финансирования к сметному финансированию по укрупненным статьям расходов и произведена частичная отмена льгот в налогообложении доходов вузов от внебюджетной деятельности путем взимания налога на прибыль, что обострило финансовое положение вузов (8).

Нормативной базой преобразований в образовательной сфере на начальном этапе стали указ Президента РСФСР «О первоочередных мерах по развитию образования в РСФСР» от 11.07.91 № 1 и Закон «Об образовании» от 10.07.92 № 3266-1¹ (1). В законе была обоснована правовая база регулирования системы высшего профессионального образования, установлен порядок

¹ Закон «Об образовании» от 10.07.92 № 3266-1 многократно редактировался, и на сегодняшний день он действует в ред. Федерального закона от 02.02.2011 № 2-ФЗ. Изменения вступили в силу с 15 апреля 2011 г. – Прим. ред.

лицензирования² и государственной аккредитации ее учреждений. Чиновники, правда, опасались, что «слишком большая самостоятельность», которую предоставил образовательным учреждениям закон, обернется потерей государственного влияния на эту сферу. Поэтому с середины 1994 г. стали предлагаться поправки, которые усиливали позиции образовательного ведомства, предоставляли ему возможности вмешиваться в деятельность образовательных учреждений.

В соответствии с Законом РФ «Об образовании», образовательные учреждения высшего профессионального образования были наделены правами юридического лица со всеми вытекающими отсюда последствиями. В целях обеспечения их уставной деятельности их учредитель должен закрепить за ними на правах оперативного управления определенную собственность (здания, сооружения, оборудование и другое имущество). Само же образовательное учреждение было наделено правом собственности на денежные средства, имущество и иные объекты собственности, переданные ему физическими и юридическими лицами в виде дара или пожертвования. Кроме того, появилась возможность учета доходов от собс-

² На сегодняшний день лицензирование образовательной деятельности осуществляется на основе ст. 33.1 Закона «Об образовании» от 10.07.92 № 3266-1, Федерального закона от 08.08.2001 № 128-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности» и постановления Правительства РФ от 16.03.2011 № 174 «Об утверждении Положения о лицензировании образовательной деятельности», действующего со 2 апреля 2011 г. – Прим. ред.

твенной деятельности этого учреждения и приобретенных на эти доходы объектов собственности, а также являющихся результатом этой деятельности продуктов интеллектуального и творческого труда.

Управление вузом

Особенности законодательного регулирования управления высшими учебными заведениями определены в Федеральном законе «О высшем и послевузовском профессиональном образовании» (7). Непосредственно правовое регулирование отношений, возникающих при управлении высшим учебным заведением, определяется положениями ст. 12 «Управление высшим учебным заведением» Федерального закона. Следует отметить, что управление вузом урегулировано положениями указанной статьи более детально, чем это сделано Законом РФ «Об образовании». Однако до сих пор остается, по существу, неурегулированной пра-

³ Это не совсем так. Пункт 1 упомянутой автором ст. 12 Федерального закона от 22.08.96 № 125-ФЗ (ред. от 02.02.2011) «О высшем и послевузовском профессиональном образовании» устанавливает, что управление высшим учебным заведением осуществляется в соответствии с законодательством Российской Федерации, типовым положением об образовательном учреждении высшего профессионального образования (высшем учебном заведении) и уставом высшего учебного заведения на принципах сочетания единоначалия и коллегиальности. А общее руководство государственным или муниципальным высшим учебным заведением осуществляет выборный представительный орган – ученый совет (п. 2 ст. 12 Федерального закона от 22.08.96 № 125-ФЗ). – Прим. ред.

вовая основа самоуправления вуза³, и в этом сегодня многие видят существенный недостаток системы управления в образовании.

Представляется, что одной из основных причин такого положения является то, что на государственном уровне основное внимание по рассматриваемой проблеме сосредоточено на управлении системой образования федерального уровня, а управление на региональном уровне и непосредственно образовательным учреждением находится в тени, в том числе и в законодательстве.

Идея модернизации высшего образования в России реализуется в соответствии с Национальной доктриной образования в Российской Федерации, принятой Правительством Российской Федерации постановлением от 4 октября 2000 г. № 751 (2).

Национальная доктрина детализируется и внедряется благодаря многочисленным приказам и инструкциям Минобрнауки РФ. Однако при этом нельзя не учитывать тот факт, что степень эффективности зависит также и от конкретных действий региональных органов.

Недостаточно полно закреплены в законодательстве и нормативно-правовые основы управления образовательным учреждением, в результате чего отсутствует функциональная полнота регулирования соответствующих отношений.

Правовые вопросы, требующие проработки

Очевидно, что недостатки законодательных механизмов на основе существующей нормативно-правовой базы управления системой высшего профессионального образования, во-первых, снижают эффективность

управления, во-вторых, приводят к последующей избыточности регулирования отношений иными нормативными правовыми актами, что также крайне негативно влияет на управление системой высшего профессионального образования.

Отметим ряд правовых вопросов, требующих четкой проработки для формирования концепции экономического управления системой высшего образования в современных условиях:

– государственно-частное партнерство в образовательной сфере на основе включения в число учредителей государственных образовательных учреждений высшего образования негосударственных организаций и физических лиц;

– правомерность учреждения высшего образования самостоятельно зарабатывать значительную часть средств на содержание учебного заведения, оплату труда и финансирование учебного процесса.

Исходными при разработке системы управления высшим образованием должны стать следующие положения:

– рассмотрение системы высшего образования в качестве одного из важнейших элементов национального рынка;

– необходимость совершенствования законодательства России в сфере высшего образования, в том числе в вопросах стратегического управления системой высшего образования;

– исключение возможности разрушения государственной системы высшего образования в результате любых видов приватизации и увеличения платности образования при отсутствии такой возможности у большей части населения (3).

Высшая школа занимает свое ведущее место в системе непрерывного обра-

зования. Она прямо и опосредованно связана с экономикой, наукой, технологией и культурой общества в целом. Поэтому ее развитие является важной составной частью стратегии общего национального развития.

Лицензирование и аккредитация вуза

Сегодня необходимо четко представлять, какими должны быть высшее профессиональное образование и специалист, выпускаемый высшей школой в ближайшем и отдаленном будущем. Однако нельзя не признать, что при бесспорных достижениях в развитии высшей школы качество наших специалистов не отвечает современным требованиям.

В законе «Об образовании» определено, что каждый вуз должен быть лицензирован и аккредитован.

Положение о лицензировании образовательной деятельности было утверждено постановлением Правительства РФ 18.10.2000 № 796 (5)⁴. Закон «О высшем и послевузовском профессиональном образовании» устанавливает следующие виды учебных заведений: университет, академия, институт (7).

Руководствуясь необходимостью качественной и плановой организации учебного процесса по новым профессиональным образователь-

⁴ Указанный документ утратил силу с 1 июля 2009 г. На сегодняшний день применяется Положение о лицензировании образовательной деятельности, утв. постановлением Правительства РФ от 16.03.2011 № 174. Документ вступил в силу со 2 апреля 2011 г., а до этой даты, в период с 1 июля 2009 г. до 2 апреля 2011 г. применялось Положение о лицензировании образовательной деятельности, утв. постановлением Правительства РФ от 31.03.2009 № 277. – *Прим. ред.*

ным программам, Минобразования РФ установило порядок лицензирования (письмо Минобразования РФ от 22.02.2001 № 24-55-43/10ин «Об упорядочивании работы по лицензированию новых для высших учебных заведений профессиональных образовательных программ»)⁵.

Однако лицензия совсем не гарантирует высокий уровень обучения, для этого вуз должен пройти государственную аккредитацию. Аккредитация означает, что преподавание в вузе ведется в соответствии с государственным стандартом.

Аттестация и государственная аккредитация обеспечивают государственный контроль за качеством высшего образования на основе единой системы оценки деятельности высших учебных заведений.

Таким образом, законодательные основы формирования правового механизма управления системой высшего образования заложены в Законе «Об образовании», и сегодня представляется чрезвычайно важным найти пути их реализации непосредственно в практике управления системой высшего профессионального образования.

Заключение

1. Существующие в настоящее время нормативные основы предназначены для регулирования функционирования российской системы высшего профессионального образования пос-

⁵ Порядок лицензирования образовательной деятельности установлен другими нормативными документами (см. сноску 2 на с. 132). Письма федеральных органов власти не являются правоустанавливающими документами, они носят лишь разъяснительный характер. – *Прим. ред.*

редством определения компетенции, полномочий и ответственности органов управления высшим образованием.

2. В условиях рыночных трансформаций в системе российского высшего образования, основанных на конкуренции и предпринимательстве, при сохранении централизованного управления государственными вузами необходимо нормативное и правовое регулирование деятельности вуза как предпринимательской структуры.

3. Различные направления управлением системой высшего образования в России связаны с экономическими аспектами их реализации, включающими определение целей и источников финансирования вузов.

Литература

1. Закон РФ от 10.07.92 № 3266-I «Об образовании» (в ред. от 13.01.96 № 12-ФЗ).
2. Национальная доктрина образования в Российской Федерации. Постановление Правительства РФ от 04.10.2000 № 751.

3. О реализации конституционного права граждан РФ на образование: Рекомендации по результатам парламентских слушаний // Образование в документах. – 1999. – № 3. – С. 46.

4. Приказ. Гособразования СССР от 17.01.90 № 45 «О хозяйственном механизме в народном образовании».

5. Постановление Правительства РФ от 18.10.2000 № 796. «Об утверждении положения о лицензировании образовательной деятельности» (в ред. от 03.10.2002 № 731, от 26.01.2007 № 50).

6. Приказ Министерства образования РСФСР от 10.04.1990 № 82 «О введении основных положений хозяйственного механизма в народном образовании».

7. Федеральный закон от 22.08.96 № 125-ФЗ «О высшем и послевузовском профессиональном образовании».

8. Бабич А.М., Егоров Е.В. Экономика и финансирование социально-культурной сферы. –Казань, 1996. – 118 с.

рп

Anatoly N. Lansky

*Cand. of Mil. Sci., Applicant, Associate Professor, Dean,
Financial University under the Government of the Russian Federation, Moscow*

Regulatory Framework of Market Transformation in the Russian Higher Education System

Abstract

The transition to market relations in higher education is associated with a change in the economic mechanism that ensures activities of higher educational institutions, which is reflected in the legislation. The author analyzes acts of legislation that regulated university management during the transition to market relations, and regulatory documents that determine characteristics of university activities at present.

Keywords: higher vocational education, standards, legislation, market relations, government bodies, public and private universities