

УДК 378.1:34

К ВОПРОСУ О ПРАВОВОЙ ОСНОВЕ И ФИНАНСОВОМ ОБЕСПЕЧЕНИИ ОБЩЕГО ОБРАЗОВАНИЯ В СОВРЕМЕННОМ ВУЗЕ (НА ПРИМЕРЕ ТВЕРСКОГО ГОСУДАРСТВЕННОГО УНИВЕРСИТЕТА)

С. Н. Смирнов

ФГБОУ ВО «Тверской государственный университет», г. Тверь

Рассматриваются вопросы организационно-правовой формы и финансового обеспечения общего образования в современном вузе.

Ключевые слова: общее образование, вуз, Тверской государственный университет, Академическая гимназия, бюджет.

Реализация основных образовательных программ общего образования на базе высших учебных заведений в настоящее время является уже не феноменом экспериментального характера, а все более расширяющейся повседневной практикой. Эта практика призвана помочь в решении ряда проблем отечественной системы образования – в частности, проблему доступа к качественному образованию, что, в свою очередь, связано с проблемами доступности образования и наличием вторых и третьих смен¹.

Задействование в сфере общего образования потенциала высших образовательных учреждений представляется логичным, тем более, что развитие работы со школьниками является одним из наиболее востребованных на местном и региональном уровнях направлениях развития вуза. Общеобразовательная деятельность вуза вполне, по нашему мнению, соответствует магистральным путям развития высшего образования, соотносенным с потребностями регионов². Нормативно-правовая база под образовательную деятельность вузов в этом направлении уже в значительной мере сформирована – однако только на федеральном уровне. Но даже на федеральном уровне имеются правовые коллизии. Они касаются, прежде всего, вузов, учредителями которых являются Министерство образования и науки Российской Федерации и другие федеральные органы государственной власти. Коллизии имеют место в различных сегментах правового регулирования, в т. ч. и в сфере финансового законодательства.

¹ См. подробнее: Клячко Т.Л. Образование в России: основные проблемы и возможные решения. М.: Издательский дом «Дело» РАНХиГС, 2013. С. 10.

² См., например: Генератор инновационного развития региона // Аккредитация в образовании. 2015. № 7 (83). С. 33.

Основные проблемы возникают при решении вопроса о возмещении затрат федеральных вузов на обучение школьников из средств бюджетов субъектов Российской Федерации. Отсутствие в целом ряде случаев бюджетного финансирования плохо корреспондируется с обязанностью государства по обеспечению доступа к образованию. Кроме того, реальная мера осуществления потребностей, интересов и целей общественного развития является критерием общей социальной эффективности государственного управления³.

В связи с вышеизложенным особую актуальность приобретают вопросы теоретического обоснования организационно-правового оформления и финансового обеспечения общего образования в пространстве современного вуза и вопросы взаимодействия с региональной системой общего образования.

Историография данной проблематики постепенно формируется. Эмпирической базой исследований являются результаты деятельности высших учебных заведений в различных регионах России по реализации программ общего образования⁴.

Одним из возможных направлений деятельности вузов в сфере общего образования является их участие в реализации основных образовательных программ общего образования на базе общеобразовательных организаций (школ, гимназий, лицеев). При этом следует иметь в виду, что в рамках этого направления ведение (даже в ограниченных масштабах) учебного процесса в стенах самого вуза невозможно в связи с отсутствием соответствующих условий и разрешительных документов. Позитивным моментом является отсутствие необходимости создавать в вузах соответствующую материальную базу, проходить процедуры лицензирования и аккредитации. Без проблем, в рамках действующего законодательства, решается вопрос финансирования образовательной деятельности из средств регионального бюджета и вопрос финансирования содержания зданий образовательных организаций из средств муниципального бюджета. Обратной стороной являются весьма скромные возможности вуза по управлению образовательным процессом, прежде всего по

³ Атаманчук Г.В. Теория государственного управления: учебник. 3-е изд., стер. М.: Омега-Л. 2013. С. 444 – 445.

⁴ См., например: Скаковская Л.Н., Смирнов С.Н., Барткова О.Г. К вопросу о реализации общеобразовательных программ в современном вузе (институциональный и правовой аспекты) // Закон и право. 2016. № 11. С. 28 – 30; Скаковская Л.Н., Смирнов С.Н., Барткова О.Г. Формирование и функционирование Академической гимназии как компонента инновационной образовательной инфраструктуры Тверского государственного университета: практические вопросы и первые опыты теоретического осмысления // Вестн. Твер. гос. ун-та. Сер. «Право». 2016. № 4. С. 117 – 127.

управлению качеством. В связи с вышеизложенным данная модель деятельности вуза в сфере общего образования не может быть рекомендована в качестве предпочтительной.

Наиболее оптимальными с точки зрения правового оформления представляются две другие модели ведения вузом образовательной деятельности в сфере общего образования.

Одна из этих моделей предполагает создание вузом самостоятельной образовательной организации. Вуз может передать такой организации с согласия своего учредителя аудитории, оборудование и иное имущество на основании договора безвозмездного пользования или договора аренды. Такой способ организации образовательной деятельности, правда, на примере дошкольного образования, был одобрен Министерством образования и науки Российской Федерации со ссылкой на ФЗ от 12.01.1996 г. № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях» (п. 4 ст. 24) и ФЗ от 03.11.2006 г. № 174-ФЗ «Об автономных учреждениях» (ч. 6 ст. 3)⁵. Указанная выше организация, являясь по своему правовому положению частной образовательной организацией, приобретает право в соответствии с п. 6 ч. 1 ст. 8 ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» на получение субсидий из бюджета субъекта Российской Федерации, на возмещение затрат при осуществлении образовательной деятельности.

Учителя такой организации не являются преподавателями вуза, на ее обучающихся и работников не распространяют свое действие устав, коллективный договор, правила внутреннего распорядка и другие локальные акты вуза.

В связи с вышеизложенным наиболее предпочтительной моделью организационно-правового оформления деятельности вуза в сфере общего образования является создание и функционирование структурного подразделения высшего учебного заведения. Речь идет о специализированных учебно-научных центрах, гимназиях, лицеях, школах, школах-интернатах и иных структурах в системе вуза. Естественно, выбор наименования обуславливается факторами, существующими в конкретном вузе, в том числе – задачами, которые вуз ставит перед собой в сфере общего образования. В качестве успешных примеров следует назвать вузы Екатеринбурга, Тюмени и других городов.

С 1991 г. работает Академическая гимназия Санкт-Петербургского государственного университета, получившая позднее имя Д.К.

⁵ Письмо Министерства образования и науки РФ от 06.06.2016 г. № НТ-798/08 «О создании групп для детей дошкольного возраста на базе образовательных организаций высшего образования» [электронный ресурс]. URL: <http://xn--80aeau7adh2a.xn--pr1ai/praktika> (дата обращения 03.02.2017 г.).

Фаддеева⁶. Надо полагать, что не только Тверской государственный университет, но и другие вузы России учитывали опыт СПбГУ при организационно-правовом оформлении своей деятельности в сфере общего образования.

Немалый опыт развития структур общего образования имеет Московский государственный университет имени М.В. Ломоносова, в чьей структуре в своё время была создана школа-интернат имени А.Н. Колмогорова⁷. В 2016 г. в МГУ была открыта Университетская гимназия⁸.

В 2013 г. при поддержке городских властей некоторые московские вузы приступили к обучению в своих стенах старшеклассников. Под данный пилотный проект была подведена солидная правовая основа, которая может быть использована в качестве примера в других регионах России.

С 2012 г. Тверской государственный университет возобновил образовательную деятельность по программам общего образования. В его структуре были созданы гимназические классы, преобразованные в дальнейшем в Академическую гимназию.

Что же это значит – гимназия классического университета? С точки зрения управления это означает, что все ключевые решения по развитию гимназии принимают органы управления университета. Например, ученый совет ТвГУ принял Положение об Академической гимназии, а ректор утвердил это Положение. Ректор университета утверждает штатное расписание и смету гимназии, подписывает приказы и трудовые договоры и т. д. Высшими управляющими и контролирующими органами для университета (и его структурных подразделений) являются федеральные органы, прежде всего – Министерство образования и науки Российской Федерации. Федеральная служба по надзору в сфере образования и науки РФ проводит аккредитацию программ основного общего и среднего общего образования, реализуемых в университете.

С организационно-правовой точки зрения особенность университетской гимназии заключается в отсутствии характеристик самостоятельного юридического лица. Академическая гимназия не имеет собственного банковского счёта, собственной печати, не заключает самостоятельных договоров с обучающимися или организациями-партнёрами. В структуре гимназии отсутствуют такие

⁶ Санкт-Петербургский государственный университет [электронный ресурс]. URL: <http://spbu.ru> 03.02.2017

⁷ Московский государственный университет [электронный ресурс]. URL: <http://www.msu.ru> 03.02.2017

⁸ Там же.

подразделения, как бухгалтерия, юридическая служба, управление кадров. Личные дела работников и обучающихся гимназии хранятся в управлении кадров университета. Составление сметных расчетов, смет, иных финансовых документов, прием денег за обучение осуществляется университетской бухгалтерией. Все проекты договоров, приказов и других документов согласовываются с юридической службой университета.

На гимназию, ее обучающихся и работников в полной мере распространяют свое действие нормативные документы университета: устав, правила внутреннего распорядка, коллективный договор и др. Один яркий пример: педагогические работники гимназии официально называются не учителями, а преподавателями⁹.

Помещения и оборудование гимназии находятся в ведении университета и при необходимости могут быть задействованы при реализации дополнительных образовательных программ и различных проектов по работе со школьниками.

Указанная модель предусматривает максимально полное включение вузовских школьников в состав коллектива, максимально полное приобщение к его корпоративной культуре, максимальную включенность в информационное пространство. Вместе с тем в настоящее время остаются нерешёнными многие вопросы, включая и вопрос финансирования.

В принципе источники финансирования общеобразовательной деятельности вуза могут быть следующими:

- 1) федеральный бюджет;
- 2) бюджет субъекта Российской Федерации;
- 3) местный (муниципальный) бюджет;
- 4) внебюджетные доходы от самостоятельной уставной деятельности.

Финансирование из федерального бюджета по системе грантов в силу своей природы не является универсальным способом решения вопроса. Использование второго и третьего видов источников является для федерального высшего учебного заведения затруднительным.

На первый взгляд наиболее простым способом является использование внебюджетных средств вуза. На практике это означает установление для родителей и иных законных представителей оплаты за обучение их детей по основным образовательным программам общего образования. Собственно говоря, в этом способе нет ничего необычного. Регламент Академической гимназии времен М.В.

⁹ См., например: Смирнов С.Н. Академическая гимназия Тверского государственного университета: технология проекта. Тверь: Твер. гос. ун-т, 2016. С. 6.

Ломоносова предусматривал помимо обучения «на казенный счет» и обучение «на свой счет»¹⁰. Естественно, что современные вузы России, включая Тверской государственный университет, достаточно широко используют этот источник финансирования в своей образовательной деятельности по программам общего образования. Тем не менее это не снижает актуальность вопроса получения вузами бюджетного финансирования.

Исходя из современного состояния нормативной базы, наиболее сложным представляется вопрос получения федеральными вузами финансирования из муниципального бюджета по обеспечению содержания зданий и оплату коммунальных услуг. В этой части расходы по организации образования видимо будут продолжать нести заказчики (родители и иные законные представители обучающихся). Что же касается финансового обеспечения образовательной деятельности в части расходов на оплату труда, приобретения учебников, питания, то их финансирование возможно за счет средств субъектов Российской Федерации. Для этого необходимо создание правовой основы с использованием ст. 78.1 Бюджетного кодекса РФ.

Прежде всего, высшее должностное лицо субъекта РФ или высший исполнительный орган государственной власти субъекта РФ принимает постановление о реализации в регионе проекта по организации обучения по общеобразовательным программам в вузах.

Затем указанный выше государственный орган региона принимает положение, устанавливающее порядок участия вузов в данном проекте, порядок возмещения расходов вузов на предоставление общего образования и бесплатного питания из бюджета субъекта Российской Федерации и порядок взаимодействия при реализации проекта государственных органов и вузов региона.

Во исполнение названных выше решений органы исполнительной власти субъекта РФ, осуществляющие управление в сфере образования и управления в финансовой сфере, принимают конкретные меры по перечислению в вузы субсидий из средств бюджета региона.

Поскольку финансирование обучения школьников в вузах может производиться в рамках средств, уже выделенных органу исполнительной власти, осуществляющему государственное управление в сфере образования, дополнительных бюджетных ассигнований в региональном бюджете предусматривать нет необходимости.

С учетом изложенного, наиболее оптимальной моделью образовательной деятельности современных высших учебных заведений

¹⁰ Ломоносов М.В. Проект регламента Академической гимназии [электронный ресурс]. URL: http://www.vostlit.info/Texts/Dokumenty/Russ/XVIII/1740_1760/Lomonosov/IP/Tom_II/Dokumenty_1753-1764/text3.htm (дата обращения 03.02.2017 г.).

России по программам общего образования является создание соответствующих структурных подразделений. При этом общеобразовательная деятельность вузов может быть профинансирована из средств региональных бюджетов на основании решений органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации.

Список литературы

1. Атаманчук Г.В. Теория государственного управления: учебник. 3-е изд., стер. М.: Омега-Л, 2013.
2. Генератор инновационного развития региона // Аккредитация в образовании. 2015. № 7 (83). С. 33.
3. Клячко Т.Л. Образование в России: основные проблемы и возможные решения. М.: Издательский дом «Дело» РАНХиГС, 2013.
4. Ломоносов М.В. Проект регламента Академической гимназии [электронный ресурс]. URL: http://www.vostlit.info/Texts/Dokumenty/Russ/XVIII/1740-1760/Lomonosov/IP/Tom_II/Dokumenty_1753-1764/text3.htm (дата обращения 03.02.2017 г.).
5. Московский государственный университет [электронный ресурс]. URL: <http://www.msu.ru> (дата обращения 03.02.2017 г.).
6. Письмо Министерства образования и науки РФ от 06.06.2016 г. № НТ-798/08 «О создании групп для детей дошкольного возраста на базе образовательных организаций высшего образования» [электронный ресурс]. URL: <http://xn--80aeau7adh2a.xn--p1ai/praktika> (дата обращения 03.02.2017 г.).
7. Санкт-Петербургский государственный университет [электронный ресурс]. URL: <http://spbu.ru> (дата обращения 03.02.2017 г.).
8. Скаковская Л.Н., Смирнов С.Н., Барткова О.Г. К вопросу о реализации общеобразовательных программ в современном вузе (институциональный и правовой аспекты) // Закон и право. 2016 г. № 11. С. 28 – 30.
9. Скаковская Л.Н., Смирнов С.Н., Барткова О.Г. Формирование и функционирование Академической гимназии как компонента инновационной образовательной инфраструктуры Тверского государственного университета: практические вопросы и первые опыты теоретического осмысления // Вестн. Твер. гос. ун-та. Сер. «Право». 2016. № 4. С. 117 – 127.

10. Смирнов С.Н. Академическая гимназия Тверского государственного университета: технология проекта. Тверь: Твер. гос. ун-т, 2016.

**REVISITING THE QUESTION OF THE LEGAL BASIS AND
FINANCIAL SUPPORT OF THE GENERAL EDUCATION
IN A MODERN UNIVERSITY (ON THE EXAMPLE OF TVER
STATE UNIVERSITY)**

S. N. Smirnov

Tver State University

The article reviews the legal form and financial support of the general education in a modern university.

Keywords: general education, Institution of Higher Education, Tver State University, Academic Gymnasium, budget.

Об авторе

СМИРНОВ Сергей Николаевич – канд. юр. наук, доцент кафедры теории права Тверского государственного университета, директор Института непрерывного образования Тверского государственного университета (170100, г. Тверь, ул. Желябова, 33), email: smirnov-sn@yandex.ru

SMIRNOV Sergey – Cand.Sc. (Law), associate professor of the department of Legal Theory of Tver State University, director of the Institute of Continuous Education of Tver State University (170100, Tver, Zhelyabov str., 33), email: smirnov-sn@yandex.ru

Смирнов С.Н. К вопросу о правовой основе и финансовом обеспечении общего образования в современном вузе (на примере Тверского государственного университета) // Вестник ТвГУ. Серия: Право. 2017. № 1. С. 173 – 180.