

**РАЗВИТИЕ ПРЕДПРИНИМАТЕЛЬСКОЙ АКТИВНОСТИ
ПОЛУЧАТЕЛЕЙ БЮДЖЕТНЫХ СУБСИДИЙ
В УСЛОВИЯХ САМОРЕГУЛИРОВАНИЯ ЭКОНОМИКИ***

Рассмотрены вопросы государственного регулирования в отраслях экономики, возможности развития саморегулирования в сфере образования, передача контрольных функций общественным организациям, повышение предпринимательской активности в бюджетных организациях.

Ключевые слова: система саморегулирования, государственное регулирование, контроль, предпринимательство в сфере образования.

S.A. Astafiyev
T.A. Butakova

**DEVELOPMENT OF ENTREPRENEURIAL ACTIVITY
OF RECIPIENTS OF BUDGETARY GRANTS UNDER CONDITIONS
OF SELF-REGULATION ECONOMY**

The article studies issues of state regulation in economic spheres, opportunities for developing self-regulation in education, handing control functions over to non-governmental organizations, and enhancing entrepreneurial activity in state-financed organizations.

Keywords: self-regulation system, state regulation, control, entrepreneurship in educational sphere.

Во времена Советского Союза государство осуществляло функции производителя, продавца, потребителя, контролера и страховщика в одном лице, т.е. полностью регулировало все отрасли экономики, как производственные, так и непроизводственные.

После распада СССР и первых шагов к рыночной экономике стало очевидно, что необходимо, с одной стороны, дать возможность функционировать бизнес-сообществу, с другой — контролировать его деятельность. Так возник институт лицензирования, распространившийся от строительства до образовательной сферы, от производства продуктов питания до добычи нефти. Целью лицензирования является защита прав и интересов потребителей продукции и услуг. Лицензионные органы выдавали лицензии на право осуществления той или иной деятельности и жестко контролировали соблюдение лицензионных показателей.

Со временем механизм лицензирования превратился в систему взятничества и мздоимства. Лицензию на право осуществления деятельности в сфере высшего профессионального образования стали получать как государственные, так и негосударственные учебные учреждения, целью которых было не оказание качественных образовательных услуг,

* Печатается при поддержке проекта «Модернизация социальной сферы муниципальных образований Сибирского региона как основы повышения качества жизни населения», выполняемого в рамках ФЦП «Научные и научно-педагогические кадры инновационной России» на 2009–2013 гг. (шифр 2011-1.2.2-301-012).

а выдача дипломов за деньги. Схожая ситуация и, например, в строительстве. В Интернете размещалось огромное количество объявлений о продаже лицензий на ведение строительной деятельности, о продаже дипломов и т.п. В этих условиях становится очевидным, что институт лицензирования в таком виде себя изжил, т.е. изжила себя выдача допусков к ведению деятельности только путем единоличного решения государственных органов.

Некоторым прогрессом по преодолению этой ситуации можно считать переход к самоконтролю и саморегулированию участников профессиональной деятельности. С точки зрения правительства, это должно решить указанные проблемы: покончить с коррупцией, устранить административные барьеры, сократить сферы государственного регулирования и контроля. В итоге 1 декабря 2007 г. был принят федеральный закон «О саморегулируемых организациях». В соответствии с задачами по развитию саморегулирования в различных сферах экономической деятельности государства начали вноситься изменения в отраслевые законодательные акты. Например, 22 июля 2008 г. федеральным законом «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации» № 148-ФЗ в Градостроительный кодекс Российской Федерации внесены изменения, касающиеся развития института саморегулирования в сфере градостроительной деятельности, а именно введена новая глава 6.1 Градостроительного кодекса Российской Федерации «Саморегулирование в области инженерных изысканий, архитектурно-строительного проектирования, строительства, реконструкции, капитального ремонта объектов капитального строительства». В этой сфере государство сняло с себя полномочия по надзору за качеством оказания работ и услуг и переложило эту функцию на саморегулируемые организации, само же определило себе функции контроля за саморегулируемыми организациями.

В сфере высшего профессионального образования контроль за реализацией соответствующих образовательных программ осуществляется на основании федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием контрольно-надзорных функций и оптимизацией предоставления государственных услуг в сфере образования» от 8 ноября 2010 г. № 293-ФЗ. Однако такой контроль осуществляется только при процедурах лицензирования и государственной аккредитации. При этом первый постлицензионный контроль осуществляется в течение года после года получения или переоформления бессрочной лицензии на право осуществления образовательной деятельности, а процедура государственной аккредитации проводится в заявительной форме по желанию учебного заведения и большей частью только государственными вузами один раз в шесть лет. Кроме этого, проверки учебных заведений на соответствие лицензионным требованиям и условиям и на соблюдение законодательства в области образования осуществляются надзорными органами Федеральной службы по надзору в сфере образования и науки в соответствии с пятилетними планами.

Изучение учеными вопросов саморегулирования в Российской Федерации, судя по анализу публикаций, началось с 2000 г. За это время многие реформы были внедрены, принят закон «О саморегулировании», активно внедряется саморегулирование в различных сферах деятельности. Основные исследования саморегулирования в системе институциональных изменений принадлежат П. Крючковой и ученым Института экономики переходного периода. Основные выводы по развитию саморе-

гулирования нашли отражение в публикациях [2–7; 9]. Несмотря на более чем десятилетнее исследование саморегулирования, много вопросов остаются не до конца раскрытыми, большинство исследований имеют сугубо теоретический характер, исходя из чего требуется их изучение и адаптация к практике саморегулирования различными отраслями.

Целью саморегулирования является замена государственного вмешательства в дела организаций, выраженного через лицензирование, на регулирование вопросов допуска предприятий к ведению бизнеса в той или иной отрасли силами профессионального сообщества. По словам Лазарко и Кирдяшкина [8], общество и государство достигают ряда положительных эффектов от этого:

- сокращаются государственные расходы на регулирование и контроль в соответствующих сферах деятельности;
- повышается эффективность государственного управления за счет замены оперативного контроля за предпринимательской деятельностью на законодательное регулирование и уменьшения управленческих связей — субъектом регулирования и контроля является одна или несколько СРО, а не множество субъектов предпринимательства;
- формируется механизм предотвращения коррупции государственных чиновников, так как устраняется необходимость непосредственного взаимодействия предпринимателей с чиновниками по вопросам повседневной хозяйственной деятельности;
- у предпринимателей появляется возможность влиять на деятельность регулятора (путем избрания органов СРО и контроля за их деятельностью, контроля за расходованием членских взносов);
- дисциплинарное воздействие со стороны СРО к своим членам — нарушителям действующих правил и прав клиентов позволяет оперативно устанавливать и поддерживать порядок в соответствующей сфере.

Попробуем определить целесообразность развития элементов саморегулирования в бюджетной сфере. Прежде всего необходимо отметить, что саморегулирование, например в образовании, существовало задолго до принятия закона «О саморегулировании». Впервые в российском законодательстве понятие «саморегулируемые организации» было закреплено в Постановлении Федеральной комиссии по ценным бумагам и фондовому рынку от 12 июля 1995 г. № 3, с этого времени и начались активные научные изыскания в области саморегулирования.

Аналогом саморегулируемой организации в сфере высшего образования можно считать учебно-методические объединения, объединяющие профессионалов по тем или иным направлениям подготовки кадров. И их законодательное появление состоялось задолго до саморегулируемых организаций на рынке ценных бумаг, приблизительно в 80-х гг. XX в. Одно время членство в таких объединениях было обязательным и без их одобрения нельзя было начать ведение образовательной деятельности по тем или иным программам. Затем условие обязательности членства в УМО отменили, что, в свою очередь, привело к ухудшению ситуации по предоставлению качественных образовательных услуг. Отсутствие должного контроля за качеством обучения в частных и непрофильных образовательных учреждениях привело к еще большему понижению статуса российского образования.

На данную проблему можно взглянуть с точки зрения понятия *системы саморегулирования*, введенного нами в предыдущих работах [1]. Введение в практику данного определения позволило определить роль государства в этой системе как гаранта конституционных прав своих граждан, в том числе на образование, лечение, защиту жизни и т.п. В том случае

если реализация конституционных прав является прерогативой той или иной отрасли, то саморегулирование в этой отрасли должно идти с полноправным участием в системе саморегулирования представителей государственных органов. И не просто как законодателя, а как участника саморегулируемой организации с наличием совещательного голоса.

Для совершенствования этого процесса можно воспользоваться опытом Японии, где важной частью саморегулирования является информационный обмен между государственными чиновниками и организациями: *советы обдумывания* (deliberation councils), *стажировка служащих* (dispatching of employees) и *наем прежних правительственных чиновников* в частный сектор [10]. То есть государственные чиновники (действующие или бывшие) входят в правления компаний и участвуют в разработке планов их деятельности. Советы обдумывания являются консультативными группами, организованными правительством с целью обсуждения и формулирования путей реализации по текущим проблемам, стоящим перед чиновниками. В Японии более 200 постоянных советов с большим количеством подкомиссий. Члены совета формируются правительством и министерствами, в том числе из представителей промышленности, которые могут непосредственно влиять на правительственную политику. Торговые ассоциации также регулярно посылают представителей почти во все советы с целью гарантии влияния ассоциаций на процесс принятия решений. Подобное участие государственных чиновников можно запланировать и для участия в УМО в сфере образования.

Таким образом, под *системой саморегулирования*, например в сфере образования, следует понимать единство субъектов саморегулирования (государственных институтов, самоорганизующихся структур (УМО), образовательных учреждений), осуществляющих свою деятельность с учетом передового отечественного и зарубежного опыта, разрабатывающих кодексы и правила поведения и осуществляющих контроль за ведением деятельности учреждений на основе законодательства о саморегулировании и иных законодательных и нормативных актов, регулирующих деятельность сферы образования.

Деятельность образовательного учреждения в подобных условиях можно разбить на две части: бюджетную и внебюджетную. В настоящее время для осуществления деятельности за счет средств федерального бюджета необходимо получить госзадание на подготовку кадров. Внебюджетная же предпринимательская деятельность должна быть предусмотрена в уставе учреждения. При действующей схеме регулирования сферы образования разрешение на включение в устав тех или иных видов предпринимательской деятельности закреплено за учредителем. С учетом усиления роли саморегулирования в экономике государства данные функции можно было бы снять с государства и передать объединениям вузов (УМО). Независимо от этого Министерство образования и науки Российской Федерации уже начало развивать предпринимательскую активность у подведомственных ему образовательных учреждений и разработало федеральный закон «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием правового положения государственных (муниципальных) учреждений» от 8 мая 2010 г. № 83-ФЗ. В соответствии с этим законом, все бюджетные учреждения за 2011 г. должны были определиться в выборе одной из трех форм — автономное, бюджетное или казенное учреждение. Автономные учреждения наиболее готовы к ведению предпринимательской деятельности и к принятию самостоятельных решений по распоряжению государственными субсидиями на выполнение государ-

ственного задания по обучению слушателей. Для усиления важности самостоятельного планирования доходной и расходной части приказом Министерства финансов Российской Федерации «О требованиях к плану финансово-хозяйственной деятельности государственного (муниципального) учреждения» от 28 июля 2010 г. № 81н установлены основные принципы ведения обязательного плана финансово-хозяйственной деятельности. До 2010 г. такого документа в деятельности образовательных учреждений не существовало. На наш взгляд, данная либерализация зарабатывания и расходования средств также укладывается в концепцию передачи государством части своих полномочий в пользу организаций. Это произошло со строительными организациями после принятия закона «О саморегулировании» № 315-ФЗ в части передачи контрольных функций, это происходит и с бюджетными учреждениями после принятия закона № 83-ФЗ в части либерализации зарабатывания и расходования денежных средств.

Приказом Министерства образования Иркутской области «Об утверждении порядка составления и утверждения планов финансово-хозяйственной деятельности областных государственных образовательных учреждений, в отношении которых функции и полномочия учредителя осуществляет Министерство образования Иркутской области» от 18 августа 2011 г. № 11мпр детализирована форма плана финансово-хозяйственной деятельности образовательных учреждений. Так, в разделе поступления предусмотрены:

- субсидии на выполнение государственного задания;
- целевые субсидии;
- бюджетные;
- поступления от оказания учреждением услуг (выполнения работ), относящихся в соответствии с уставом учреждения к его основным видам деятельности, предоставление которых для физических и юридических лиц осуществляется на платной основе;
- поступления от иной приносящей доход деятельности;
- поступления от реализации ценных бумаг.

Таким образом, одним из основных направлений по развитию предпринимательской деятельности в сфере образования должно стать дальнейшее совершенствование подходов по саморегулированию данной отрасли и по либерализации законодательства в части предоставления более широких полномочий по ведению внебюджетной деятельности. Это позволит, с одной стороны, снизить нагрузку на бюджет государства, с другой стороны, более эффективно стимулировать трудовой коллектив образовательных учреждений.

Список использованной литературы

1. Астафьев С.А. Развитие системы саморегулирования в строительстве как частного случая самоорганизации / С.А. Астафьев // Экономика строительства. — 2011. — № 5. — С. 33–38.
2. Жаворонков С. Дерегулирование российской экономики / С. Жаворонков, В. Мау, Д. Черный, К. Яновский // Научные труды. — 2001. — № 32. — 67 с.
3. Импортированные институты в странах с переходной экономикой: эффективность и издержки / М. Баржанова [и др.]; Ин-т экономики переход. периода. — М., 2003. — 234 с. — (Научные труды; вып. № 68)
4. Институты: от заимствования к выращиванию: (опыт российских реформ и возможности культивирования институциональных изменений) [Электронный ресурс] / Я.И. Кузьминов, В.В. Радаев, А.А. Яковлев, Е.Г. Ясин. — М.: Изд-во ГУ ВШЭ, 2005. — URL: <http://gpir.narod.ru/ve/661903.htm>. — (Дата обращения: 12.12.2011).

5. Крючкова П. Издержки и риски саморегулирования / П. Крючкова, А. Обыденнов. — М.: СПРОС-КонфОП, 2003. — 104 с.
6. Крючкова П. Саморегулирование: пособие для предпринимателей / П. Крючкова. — М.: Обществ. договор, 2001. — 166 с.
7. Крючкова П. Саморегулирование хозяйственной деятельности как альтернатива избыточному государственному регулированию / П. Крючкова. — М.: Обществ. договор, 2001. — 96 с.
8. Лазарко И. Саморегулирование / И. Лазарко, Д. Кирдяшкин // Вестник НАУФОР. — 2000. — № 7. — С. 51–54.
9. Энтов Р. Корпоративное управление и саморегулирование в системе институциональных изменений / Р. Энтов, А. Радыгин, И. Межероупс, П. Швецов. — М.: ИЭПП, 2006. — 461 с.
10. Schaede Ulrike Cooperative Capitalism: Self-regulation, Trade Associations, and the Antimonopoly Law in Japan. — Oxford, 2000. — 302 p.

References

1. Astaf'ev S.A. Razvitiye sistemy samoregulirovaniya v stroitel'stve kak chastnogo sluchaya samoorganizatsii / S.A. Astaf'ev // Ekonomika stroitel'stva. — 2011. — № 5. — С. 33–38.
2. Zhavoronkov S. Deregulirovanie rossiiskoi ekonomiki / S. Zhavoronkov, V. Mau, D. Chernyi, K. Yanovskii // Nauchnye trudy. — 2001. — № 32. — 67 s.
3. Importirovannye instituty v stranakh s perekhodnoi ekonomikoi: effektivnost' i izderzhki / M. Barzhanova [i dr.]; In-t ekonomiki perekhod. perioda. — М., 2003. — 234 s. — (Nauchnye trudy; vyp. № 68)
4. Instituty: ot zaimstvovaniya k vyrashchivaniyu: (opyt rossiiskikh reform i vozmozhnosti kul'tivirovaniya institutsional'nykh izmenenii) [Elektronnyi resurs] / Ya.I. Kuz'minov, V.V. Radaev, A.A. Yakovlev, E.G. Yasin. — М.: Izd-vo GU VShE, 2005. — URL: <http://gp.ir.narod.ru/ve/661903.htm>. — (Data obrabcheniya: 12.12.2011).
5. Kryuchkova P. Izderzhki i riski samoregulirovaniya / P. Kryuchkova, A. Obydenov. — М.: СПРОС-КонфОП, 2003. — 104 с.
6. Kryuchkova P. Samoregulirovanie: posobie dlya predprinimatelei / P. Kryuchkova. — М.: Obshchestv. dogovor, 2001. — 166 с.
7. Kryuchkova P. Samoregulirovanie khozyaistvennoi deyatelnosti kak al'ternativa izbytochnomu gosudarstvennomu regulirovaniyu / P. Kryuchkova. — М.: Obshchestv. dogovor, 2001. — 96 с.
8. Lazarko I. Samoregulirovanie / I. Lazarko, D. Kiryashkin // Vestnik NAUFOR. — 2000. — № 7. — С. 51–54.
9. Entov R. Korporativnoye upravlenie i samoregulirovanie v sisteme institutsional'nykh izmenenii / R. Entov, A. Radygin, I. Mezheraup, P. Shvetsov. — М.: IEPP, 2006. — 461 с.
10. Schaede Ulrike Cooperative Capitalism: Self-regulation, Trade Associations, and the Antimonopoly Law in Japan. — Oxford, 2000. — 302 p.

Информация об авторах

Астафьев Сергей Александрович — кандидат экономических наук, доцент, кафедра экономики и управления инвестициями и недвижимостью, Байкальский государственный университет экономики и права, г. Иркутск, e-mail: astafiev@isea.ru.

Бутакова Татьяна Александровна — старший преподаватель, кафедра бухгалтерского учета и аудита, Байкальский государственный университет экономики и права, г. Иркутск, e-mail: butakova@isea.ru.

Authors

Astafiyev Sergey Aleksandrovich — PhD in Economics, Associate Professor, Chair of Investment and Real Estate Economy and Management, Baikal State University of Economics and Law, Irkutsk, e-mail: astafiev@isea.ru.

Butakova Tatyana Aleksandrovna — Senior Instructor, Chair of Accounting and Audit, Baikal State University of Economics and Law, Irkutsk, e-mail: butakova@isea.ru.